



海南藏族自治州  
人民代表大会常务委员会

# 公 报

2023  
第二十五号



# 海南藏族自治州人民代表大会常务委员会

## 公 报

第二十五号（总号：55）

2023 年 8 月 28 日

### 目 录

海南藏族自治州第十五届人民代表大会常务委员会举行 第十七次会议.....（）	
海南州第十五届人大常委会第十七次会议议程.....（）	
海南州第十五届人大常委会第十七次会议日程.....（）	
海南州人大常委会法制工作委员会关于 2022 年 海南州人民政府关于全州邮政快递业运行及 管理情况的专项报告.....（）	
海南州人大常委会调研组关于全州邮政快递业运行及 管理情况的调研报告.....（）	
海南州人民政府关于 2022 年州本级财政 决算（草案）的报告.....（）	
海南州人大财政经济委员会关于 2022 年州本级 财政决算（草案）的审查结果报告.....（）	
海南州人民代表大会常务委员会 关于批准 2022 年州本级财政决算的决议.....（）	

海南州人民政府关于 2022 年度州本级预算执行和 其他财政收支情况的审计工作报告..... ( )	( )
海南州人民政府关于 2023 年上半年国民经济和 社会发展计划执行情况的报告..... ( )	( )
海南州人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国 湿地保护法》《青海省湿地保护条例》 贯彻实施情况的执法检查报告..... ( )	( )
海南州人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国 未成年人保护法》《青海省未成年人保护条例》 贯彻实施情况的执法检查报告..... ( )	( )
海南州人大常委会视察组关于全州乡村建设及 三二一产业融合发展情况的视察报告..... ( )	( )
海南州人大法制和监察司法委员会关于 《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案）》 审议修改情况的报告..... ( )	( )
《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例 （草案修改稿）》..... ( )	( )
海南州人大法制和监察司法委员会关于 《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例 （草案）》审议结果的报告..... ( )	( )
《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例》..... ( )	( )
海南藏族自治州人民代表大会常务委员会关于 加强人民法院执行工作切实推动解决执行难问题的决议..... ( )	( )
海南州第十五届人民代表大会常务委员会	

代表资格审查委员会关于个别代表的

代表资格审查报告..... ( )

海南州第十五届人民代表大会常务委员会

代表资格审查委员会关于个别代表变动情况的

审查报告的决定..... ( )

海南州第十五届人大常委会任免名单..... ( )

海南州第十五届人大常委会组成人员和列席人员

分组名单..... ( )

海南州第十五届人大常委会组成人员出席第十七次会议

情况..... ( )

## 海南藏族自治州第十五届人民代表大会常务委员会 举行第十七次会议

8月27日至29日，海南州第十五届人大常委会第十七次会议在州会议中心召开，州人大常委会主任马建宏，副主任三措、华旦、耿生成、马绍福及委员共29人出席会议，符合法定人数。马建宏主任主持会议。

会议听取并审议了州人民政府关于全州邮政快递业运行及管理情况的专项报告、关于2022年州本级财政决算（草案）的报告、关于2022年度州本级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告、关于2023年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告，听取并审议了州人大常委会视察组关于全州乡村建设及三二一产业融合发展情况的视察报告、调研组关于全州邮政快递业运行及管理情况的调研报告、执法检查组关于《中华人民共和国湿地保护法》《中华人民共和国未成年人保护法》《青海省湿地保护条例》《青海省未成年人保护条例》贯彻实施情况的执法检查报告、州人大财政经济委员会关于2022年州本级财政决算（草案）的审查结果报告，审议了《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》，听取了州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案）》审议修改情况的报告、关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》审议结果的报告，表决通

过了《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例》、海南藏族自治州人民代表大会常务委员会关于加强人民法院执行工作切实推动解决执行难问题的决议、州人大常委会关于批准2022年州本级财政决算的决议、州第十五届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表变动情况的决定和有关人事事项，向新任命的有关同志颁发了任命书，并举行宪法宣誓仪式。

会议落实“一会一法”学习制度，邀请省湿地保护中心副主任马春艳专题讲解《中华人民共和国湿地保护法》。州人大常委会党组副书记、副主任人选樊润元，州人民政府副州长更登加、李巍，州中级人民法院院长贾乃吉，州人民检察院检察长杨淑萍，州人大常委会秘书长人选、办公室主任快欠端智，州人大财政经济委员会主任委员人选崔勇，州人大法制和监察司法委员会全体委员，州监察委员会有关负责人，州人民政府有关副秘书长，州人民政府有关工作部门负责人和贵南、同德两县四名州级人大代表列席会议。

# 海南藏族自治州第十五届人民代表大会 常务委员会第十七次会议议程

(2023年8月28日州第十五届人大常委会第十七次会议通过)

一、听取和审议州人民政府关于全州邮政快递业运行及管理情况的专项报告;

听取和审议州人大常委会调研组关于全州邮政快递业运行及管理情况的调研报告;

二、听取和审议州人民政府关于2022年州本级财政决算(草案)的报告;

听取和审议州人大财政经济委员会关于2022年州本级财政决算(草案)的审查结果报告(书面);

表决通过州人大常委会关于批准2022年州本级财政决算的决议(草案);

三、听取和审议州人民政府关于2022年度州本级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告;

四、听取和审议州人民政府关于2023年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告;

五、听取和审议州人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国湿地保护法》《青海省湿地保护条例》贯彻实施情况的执法检查报告;

六、听取和审议州人大常委会执法检查组关于《中华人民共

和国未成年人保护法》《青海省未成年人保护条例》贯彻实施情况的执法检查报告；

七、听取和审议州人大常委会视察组关于全州乡村建设及三二一产业融合发展情况的视察报告；

八、听取州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案）》审议修改情况的报告；

审议《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》；

九、听取州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》审议结果的报告；

表决通过《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案）》；

十、审议和表决海南藏族自治州人民代表大会常务委员会关于加强人民法院执行工作切实推动解决执行难问题的决议（草案）（书面）；

十一、听取和审议海南州第十五届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格审查报告；

表决通过州第十五届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表变动情况的审查报告的决定（草案）；

十二、学习法律（法制讲座）；

十三、有关人事事项；

十四、其他。

# 海南藏族自治州第十五届人民代表大会 常务委员会第十七次会议日程

(2023年8月28日州第十五届人大常委会第十七次会议通过)

8月27日(星期日)

下午: 报到

※ ※ ※ ※ ※ ※

8月28日(星期一)

上午: 9:00

法制讲座 《中华人民共和国湿地保护法》解读

上午: 10:30

常委会组成人员第一次会议 马建宏主任主持

1. 听取州人民政府关于全州邮政快递业运行及管理情况的  
专项报告;

听取州人大常委会调研组关于全州邮政快递业运行及管理  
情况的调研报告;

2. 听取州人民政府关于2022年州本级财政决算(草案)的  
报告;

听取州人大财政经济委员会关于2022年州本级财政决算  
(草案)的审查结果报告(书面);

3. 听取州人民政府关于2022年度州本级预算执行和其他财

政收支情况的审计工作报告；

4.听取州人民政府关于 2023 年上半年国民经济和社会发展计划执行情况的报告；

5.听取州人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国湿地保护法》《青海省湿地保护条例》贯彻实施情况的执法检查报告；

6.听取州人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国未成年人保护法》《青海省未成年人保护条例》贯彻实施情况的执法检查报告；

7.听取州人大常委会视察组关于全州乡村建设及三二一产业融合发展情况的视察报告；

8.听取州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案）》审议修改情况的报告；

※ ※ ※ ※ ※ ※

8月28日（星期一）

**下午：14:30**

**常委会组成人员第一次会议**

**马建宏主任主持**

9.听取海南藏族自治州人民代表大会常务委员会关于加强人民法院执行工作切实推动解决执行难问题的决议（草案）（书面）；

10.听取州第十五届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格审查报告；

11.有关人事事项。

※ ※ ※ ※ ※ ※

**常委会组成人员第一次会议之后**

## 分组审议

召集人主持

1.州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案）》审议修改情况的报告；

《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》；

（注：州人大法制和监察司法委员会全体委员参加完该议题审议后，前往州人大常委会机关会议室参加《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》审议情况讨论会）。

2.州人民政府关于全州邮政快递业运行及管理情况的专项报告；

3.州人大常委会调研组关于全州邮政快递业运行及管理情况的调研报告；

4.州人民政府关于 2022 年州本级财政决算（草案）的报告；

州人大财政经济委员会关于 2022 年州本级财政决算（草案）的审查结果报告；

州人大常委会关于批准 2022 年州本级财政决算的决议（草案）；

5.州人民政府关于 2022 年度州本级预算执行和其他财政收支情况的审计工作报告。

6.州人大常委会视察组关于全州乡村建设及三二一产业融合发展情况的视察报告；

※ ※ ※ ※ ※ ※

8月29日（星期二）

上午：9:00

分组审议

召集人主持

1.州人民政府关于2023年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告；

2.州人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国湿地保护法》《青海省湿地保护条例》贯彻实施情况的执法检查报告；

3.州人大常委会执法检查组关于《中华人民共和国未成年人保护法》《青海省未成年人保护条例》贯彻实施情况的执法检查报告；

4.海南藏族自治州人民代表大会常务委员会关于加强人民法院执行工作切实推动解决执行难问题的决议；

5.州第十五届人民代表大会常务委员会代表资格审查委员会关于个别代表的代表资格审查报告；

6.有关人事事项。

※ ※ ※ ※ ※ ※

8月29日（星期二）

下午：14:30

主任会议第一次会议

马建宏主任主持

内容：

1.听取州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》分组审议情况的汇报；

2.审议并通过《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案表决稿）》；

3.听取分组审议情况的汇报。

**地点：**城北新区州会议中心二楼人大常委会主任会议室

**记录：**拉毛吉

※ ※ ※ ※ ※ ※

**下午：主任会议之后**

**常委会组成人员第二次会议**

**马建宏主任主持**

1.听取州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》审议结果的报告；

2.人事事项。

※ ※ ※ ※ ※ ※

**下午：15:30**

**分组审议**

**召集人主持**

州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》审议结果的报告及《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案表决稿）》。

※ ※ ※ ※ ※ ※

**下午：分组审议之后**

**主任会议第二次会议**

**马建宏主任主持**

**内容：**

1.听取州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》审议结果的报告及

《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案表决稿）》

分组审议情况的汇报；

2.人事事项。

**地点：**城北新区州会议中心二楼人大常委会主任会议室

**记录：**拉毛吉

※ ※ ※ ※ ※ ※

主任会议之后分组审议

召集人主持

人事事项

※ ※ ※ ※ ※ ※

**下午：分组审议之后**

**常委会组成人员第三次会议**

**马建宏主任主持**

1.表决通过《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案表决稿）》；

2.表决通过海南藏族自治州人民代表大会常务委员会关于加强人民法院执行工作切实推动解决执行难问题的决议（草案）；

3.表决通过州人大常委会关于批准2022年州本级财政决算的决议（草案）；

4.表决州第十五届人民代表大会常务委员会资格审查委员会关于个别代表变动情况的审查报告的决定（草案）；

5.有关人事事项。

**海南州人民政府**  
**关于全州邮政快递业运行及管理情况的**  
**专项报告**

——2023年8月28日在海南州第十五届人民代表大会  
常务委员会第十七次会议上

**主任、各位副主任，各位委员：**

根据会议安排，现就全州邮政快递业运行及管理情况报告如下，请予审议。

**一、基本情况**

海南州邮政管理局成立于2012年，管理体制为中央和地方双重管理。主要职责为贯彻执行国家邮政法律法规、方针政策和邮政服务标准，研究拟定本地区邮政发展规划，监督管理本地区邮政市场及邮政普遍服务和机要通信等特殊服务的实施，负责行业安全生产监管、行业数据统计、保障邮政通信与信息安全和承办上级邮政管理部门和地方人民政府交办的其他事项。现在编人员8人，实际在岗人员7人。目前，海南州仅设立州级监管部门，尚未设置县级监管机构和州级邮政业安全监测中心。2022年，全州邮政行业寄递业务量累计完成719.50万件，同比增长3.05%；邮政行业业务收入累计完成5286.25万元，同比下降4.32%；快递业务投递量1210.35万件，同比下降3.91%。全州共有邮政普遍服务网点40个（其中县级网点5个，乡镇网点35个），邮政信筒信箱48个，村邮站130个，从业人员219人。

快递营业网点 36 个，快递末端服务驿站 36 处，从业人员 249 人。各类汽车 208 辆，安检机 38 台，包装废弃物回收装置 84 个。

## 二、行业改革发展成效

海南州邮政快递业坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻落实习近平总书记对青海工作重大要求和关于邮政快递业重要指示批示精神，着力优环境、激活力、建网络、通渠道、促协同、提能力、强监管，“小快递”服务“大民生”作用日益凸显，为畅通经济循环、兜住民生底线作出了积极贡献，有力有效服务全州经济社会发展大局。

**（一）全州邮政快递业发展态势稳中有进。**随着全州邮政快递行业的稳步发展，行业与电子商务、农牧业等关联产业协同发展不断深化，产业链条不断拓展，服务上下游能力显著提高。持续实施行业生态环保工程，推动快递电子运单使用率及循环中转袋使用率达 100%，采购符合标准的包装材料比例达 82.5%、电商快件不再二次包装率达 90.74%、规范包装操作比例达 97.4%，快递包装减量化、标准化、循环化水平稳步提升，全州绿色邮政建设步伐加快推进。

**（二）邮政普遍服务与特殊服务质量提升。**为提升农村地区投递服务水平，完成 34 个空白乡镇邮政局所补建和 426 个建制村直接通邮工作，基本实现邮政“乡乡设所、村村通邮”。通过应用邮政普遍服务监督管理系统，对建制村每日投递情况进行打卡监督分析，确保邮件投递频次每周 3 次以上，推进信息化监督常态机制建设，有效防止“邮路通而不投”“投而不达标”的问题。邮

政机要通信保持“零事故”，党报党刊实现城市当日见报。建成警邮合作网点 5 个，税邮合作网点 2 个，政邮合作覆盖 5 个政务服务大厅，实现县级及以上全覆盖。

**（三）农村寄递物流体系建设稳步推进。**贯彻落实国家和省政府关于加快农村寄递物流体系建设和扎实推进“快递进村”的部署要求，制定印发海南州农村寄递物流体系建设的实施方案，以组织实施“快递进村”工程为重点，推进统仓共配物流体系建设。目前，已建成县级邮快件处理场所 3 处（共和 2 处、贵德 1 处），待建 3 处（贵南、同德、兴海）。通过“邮快合作”“快快合作”“快商合作”等方式，推动快递服务建制村覆盖率大幅提升，“整合+新建”快递自提站点 357 个，加快补齐农村寄递物流基础设施短板，为消费者提供快捷便利的服务体验。目前，全州快递服务乡镇 36 个，覆盖率 100%；服务建制村 342 个，覆盖率 80.28%。2022 年下乡进村快递量达 28.79 万件，月均投递达 2.4 万件，不断延伸全州快递服务触角，有效满足了农牧区群众的快递服务需求。

**（四）寄递渠道安全管理有效落实。**将寄递渠道安全管理纳入全州社会治安综合治理和平安海南建设千分制考评体系，建立健全涵盖邮政管理、政法委、公安、市监、交通、消防等 13 个部门的寄递安全管理联席会议、安全生产协调领导小组会议等制度机制，形成各司其职、各尽其责、齐抓共管的行业安全监管体系。督促企业落实寄递安全“三项制度”，高质量完成党的二十大、全国“两会”等重大活动、业务旺季期间寄递渠道安保任务。稳步

推进“绿盾”视频监控及网络监管工程建设，信息化监管水平有效提升。全州邮政快递业保持重特大安全事故“零发生”，寄递渠道安全稳定畅通。

**（五）快递员群体合法权益得到保障。**坚持和加强党对邮政快递行业的全面领导，注重从党建引领、精神文明建设、民族团结进步等方面发挥领航掌舵作用，引导全行业听党话、感党恩、跟党走，通过行业党员摸底调查、实地调研、政企党建工作推进会、座谈会等形式，探索新业态新就业群体党建新模式，以高质量党建引领行业高质量发展。成立海南州快递行业团工委及海南州快递行业工会 1 个，县级快递行业工会 4 个，扎实推进行业群团组织建设和加强快递从业人员职业技能培训，连续 3 年开展职业技能培训共计 250 余人次。组织开展职业技能大赛和最美快递员评选活动各 1 次 120 余人次。加强快递员权益保障力度，为快递员办理优先参加工伤保险服务及直通式气象信息服务。落实落细关爱举措，深入快递企业一线开展“夏送清凉”“冬送温暖”等慰问活动，将党和国家的关怀与温暖送到企业基层一线。

### **三、存在困难及问题**

近年来，全州邮政快递业发展取得了较好工作成绩，但客观分析，仍然存在一些亟待解决的困难问题：**一是行业监管体系不健全。**目前我州仅设立 1 个州级邮政监管机构，尚未设立县级监管部门及州级邮政业安全监测中心，安全监管工作无法有效的覆盖全州各县，及时发现企业违规行为的难度较大，致使某些违规行为得不到及时纠正和处理。**二是邮政领域财政事权和支出责任**

**划分尚未明确。**国家和省政府层面明确了邮政业安全管理和安全监管由中央和地方共同承担支出责任，但《海南州交通领域州与县财政事权和支出责任划分改革实施方案》中尚未涵盖邮政行业相关内容。**三是行业高质量发展动能不足。**海南州民营快递企业多为省级企业分支机构，企业经济能力较差，缺乏专业管理人才，难以有效扩大企业生产经营规模和效益，与电商、旅游业、农牧业等关联产业协同发展困难，不利于行业高质量发展。**四是安全监管形势日趋复杂。**随着邮政快递业高速发展，特别是新业态新技术的不断涌现和快递服务下乡进村工程的逐步推进，寄递安全隐患已逐渐下沉至乡村一级，寄递渠道安全监管难度及范围日益增加，且企业“重生产轻安全”的观念仍然不同程度存在，快递从业门槛较低，人员素质参差不齐，企业安全隐患排查、应急处置能力和安全生产意识及能力有待提高。

#### **四、下一步工作的思路**

下一步，我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，深入贯彻习近平总书记关于邮政业重要指示批示精神，按照国家和省政府相关部署和工作要求，结合海南实际，从完善政策保障、推动产业升级、补齐发展短板、筑牢安全屏障等方面持续发力，推动海南州邮政快递行业高质量发展。

**（一）健全工作机构，强化行业监管力量。**督促协调人事和编制部门，推动成立海南州邮政业安全监测中心，着力解决行业监管力量薄弱的问题。同时，充分发挥县级寄递渠道安全管理领导小组职能作用，积极协调综合行政执法部门，将县级寄递渠道

安全监管内容，纳入综合行政执法范畴，强化协同配合，推动形成邮政快递业安全监管合力，更好服务全州经济社会发展大局。

**（二）优化营商环境，释放行业发展活力。**着眼“十四五”规划，推动《关于加快海南州农村寄递物流体系建设的实施方案》政策落地实施。落实财政事权和支出责任划分改革方案，推动邮政领域内容纳入地方财政预算。持续推进“放管服”改革，积极推动“证照分离”、政务服务数据共享交换、涉企经营许可数据归集、政务服务“好差评”等工作。推广快递业务经营许可证电子证照签发应用，实施快递业务经营许可证、分支机构名录寄递服务，实现“不见面审批”，释放市场主体活力。健全完善警邮、税邮、政邮、医邮合作机制，推动行业治理提质增效。

**（三）推动行业升级，加快行业协同发展。**立足海南州特色优势产业集群和特色农畜产品优势区，引导快递企业扩大生产经营规模，发展供应链管理、快运等业务，主动对接家庭农场、专业合作社、农畜业产业化龙头企业、农特产品加工企业，提供专业化供应链寄递服务，发展差异化精准化服务，满足产业多元需求，提升面向电子商务、现代农牧业等产业的综合服务能力，推动快递功能进园区、入厂区，形成更加匹配现代农牧业、制造产业寄递物流需求的服务能力，促进企业增收、产业增效。

**（四）补齐发展短板，放大行业渠道优势。**持续巩固“快递进村”三年行动成果，加快推进“县域为中心、乡镇为节点、村为末端”的农村寄递物流体系建设，深化县级统仓共配中心建设，抓好“一村一站”工程实施，推动设置村级寄递物流综合服务站。探

索推动农村“客货邮”融合发展，打造服务农村生产生活 and 现代农牧业的直通车，释放农村内需潜力。加强农牧区邮政服务监管，持续巩固拓展建制村直接通邮成果，稳步提升农村邮政服务水平。持续健全宅递、箱递、站递等多元末端投递体系，加快提升末端服务能力。深入推进行业塑料污染和过度包装治理，不断提升快递包装材料减量化、标准化和循环化水平。扎实开展绿色网点、绿色分拨中心建设，积极推广应用新能源和清洁能源车辆。强化绿色邮政宣传引导和监督检查，促进行业全面绿色转型。

**（五）筑牢安全屏障，夯实行业发展基石。**按照“底线不破、红线不碰”要求，健全邮政管理、公安、网信、消防等相关部门的常态化协作机制，加强对行业寄递安全、生产安全、信息安全等方面的监管及教育培训，构建以“双随机、一公开”监管为抓手、以重点监管为补充、以信用监管为基础、以信息化管理技术为支撑的新型邮政监管机制和“政府监管、行业自律、社会监督”三位一体监管格局，加强行业应急管理能力建设，做好行业运行监测预警和舆情监测。全面实施市场准入监管措施，强化许可审批安全审核，加强许可实地核查，推广电子证照签发应用。坚持事后惩戒与事中规范并重，健全行政指导与行政处罚衔接机制，加强满意度调查、时限测试、用户申诉处理结果运用。深入推进快递市场秩序整顿，开展快递服务质量提升专项攻坚行动，持续加大对未按约定方式投递、农村快递服务违规收费等突出问题整治力度，切实保障寄递渠道安全稳定畅通，坚决防范遏制重特大安全事故发生。

# 海南州人大常委会调研组 关于全州邮政快递业运行及管理情况的 调研报告

——2023年8月28日在州第十五届人大常委会第十七次会议上

州人大财政经济委员会主任委员人选 崔 勇

**主任、各位副主任、各位委员：**

为全面掌握全州邮政快递业运行及管理情况，根据州人大常委会2023年度监督工作计划，8月上旬，州人大财经委组织部分委员和州邮政管理局相关负责人组成调研组，在前期组织委员开展集中学习培训的前期下，采取实地查看、调阅资料、听取汇报、座谈讨论的方式，对全州各邮政和快递企业日常运行、经营模式、服务质量、安全生产、生态环保、邮快合作和统仓共配等工作情况进行了全方位了解，先后深入县级邮政公司3处、乡镇邮政所4处，村邮站3处，快递企业13处，末端网点5处、省级分拨中心2处，县级分拣中心4处。同时，组织省州县各邮政快递企业负责人召开了座谈会，较为详实了解了全州邮政快递业运行及管理情况。现将调研情况报告如下。

## **一、全州邮政快递业基本情况**

**（一）邮政监管行业情况。**海南州邮政管理局成立于2012年，主要职责是贯彻执行国家邮政法律法规、方针政策和邮政服务标准，研究拟定本地区邮政发展规划，监督管理本地区邮政市

场及邮政普遍服务和机要通信等特殊服务的实施，负责行业安全生产监管、统计等、保障邮政通信与信息安全、承办上级邮政管理部门和地方人民政府交办的其他事项。现有在编人员 8 人，实际在岗 7 人。全州目前仅设立州级邮政监管部门（各县监管机构尚未设置）。

## （二）全州邮政快递业发展现状

**1.网点设置及安全硬件设施情况。**截止目前，全州共有邮政普遍服务网点 40 个（其中：共和 14 个、贵德 8 个、贵南 6 个、同德 5 个、兴海 7 个），建制村直接通邮点 426 个（其中：共和 99 个、贵德 122 个、贵南 75 个、同德 73 个、兴海 57 个）；现有 8 家品牌快递企业入驻我州（分别为：顺丰、中通、圆通、韵达、申通、德邦、京东、极兔），共建立 36 个快递分支机构（其中共和 8 个、贵德 8 个、贵南 7 个、同德 7 个、兴海 6 个）和 36 处快递服务驿站（其中：共和 19 个、贵德 13 个、贵南 3 个、同德 0 个、兴海 1 个）；目前全行业从业人员有 468 人，其中：邮政企业 219 人，快递企业 249 人；邮政营业网点现已实现县乡村全覆盖，快递企业服务基本可覆盖到乡镇及周边建制村。全州邮政、快递网点现配有安检机 38 台（共和、贵南、同德三县各 8 台，贵德、兴海两县各 7 台）。

**2.全行业总体运行情况。**2022 年，受疫情影响，全州邮政快递业务总收入完成 5286.25 万元，同比下降 4.32%；行业寄递总业务量达到 719.50 万件，同比增长 3.05%。其中：邮政寄递服务

业务量完成 666.16 万件，同比增长 4.75%，收入完成 482.08 万元，同比下降 10.31%；快递业务量完成 53.34 万件，同比下降 14.34%，收入完成 2801.06 万元，同比下降 9.27%。

今年 1—6 月份，全州邮政快递业务总收入完成 3537.82 万元，同比增长 22.12%；行业寄递总业务量达到 355 万件，同比下降 1.18%。其中：邮政寄递服务业务量完成 317.09 万件，同比下降 5.08%，收入完成 233.21 万元，同比下降 5.08%；快递业务量完成 37.91 万件，同比增长 50.45%，收入完成 1962.02 万元，同比增长 36.14%。

**3.行业企业经营及从业人员收入情况。**邮政快递业作为新兴业态，经营状态与各区域地方经济发展息息相关，以 2022 年揽收、投递实际业务量计算，全州快递揽投比约为 1:20，邮政快递业务基本以收派件为主，主要收入来源依靠派件收入，其中，上行件邮费按照货物“首重+续重”计算，下行件派费依照件数计算，约为 1.2—1.3 元/件。目前，共和、贵德县单个寄递企业日均进港件约为 3000 票，同德、兴海县单个寄递企业日均进港件约为 800 票，贵南县单个寄递企业日均进港件约为 500 票。快递员收入约为 2000-6000 元/月不等，工资基数为保底工资+计件提成。

**4.农村寄递物流体系建设情况。**根据《国务院办公厅关于加快农村寄递物流体系建设的意见》《青海省人民政府办公厅关于印发青海省加快农村寄递物流体系建设若干措施的通知》要求，出台了《关于加快海南州农村寄递物流体系建设的实施方案》，

同时以“快递进村”工程为落脚点，发挥邮政普遍服务的优势，采取邮快合作、快快合作模式，依托村级电商、金融服务站等，扩大“快递进村”覆盖范围，实现了快递进村全覆盖。按照揽件、仓储、分拣、运输、配送“五统一”和场地、设备、车辆、人员、运营“五整合”要求，实施统仓共配仓储物流体系建设。目前，共和、贵德两县统仓共配仓储分拨中心已全面建成投入使用，贵南县正在进行设备运行调试，同德县已进入政府采购设备环节，兴海县也已制定建设方案，正在有序推进。

## 二、工作开展情况

**（一）不断提升邮政快递服务质效。**严格按照规定业务范围、服务标准，为全州所有用户持续提供邮政普遍和特殊服务。在营业大厅标注藏汉双语标示牌，并在岗位安排藏汉双语人员，有效解决业务办理过程中沟通难的问题。做好投递末梢服务工作，增加投递段道，优化投递路线，增加投递车辆及投递频次，提高邮件的投递速度。大力推动行业绿色治理，加快推进快递包装减量化、标准化和循环化，全州寄递企业采购使用符合标准的包装材料比例达到 82.5%，规范包装操作比例达到 97.4%，邮政网点、快递网点均已配备包装废弃物回收装置。

**（二）全力做好安全防控和应急保障。**扎实推进邮政快递企业安全生产标准化建设，持续推动安全管理联席会议、安全生产协调领导小组会议等制度落实落地，依法制定安全生产管理制度，全州所有快递末端网点全面实行备案管理和规范化建设。严

格落实快递企业的收寄验视、实名收寄、过机安检“三项制度”，推动全州邮政快递网点配备安检机，确保出州快件基本实现过机安检，寄递渠道安全稳定畅通，为“平安海南”建设贡献行业力量。加强安全培训和联合执法工作，2022年，共举办邮政快递企业寄递安全培训班5期200余人次，联合开展寄递安全监督检查5批次，检查快递企业及网点18家次，有效整治了市场秩序。

**（三）稳步推进“快递进村”工程。**通过积极参与地方物流体系建设项目和寄递企业驻村设点、邮快合作、快快合作等模式，稳步推进“快递进村”工程，着力解决农村快递“最后一公里”难题，率先在全省完成全部建制村直接通邮工作，邮政服务覆盖全州426个建制村，覆盖率达100%；邮快合作、快快合作覆盖建制村342个，其中顺丰、京东邮快合作采取“贴单转寄”形式，其余快递采取“直投到村”的形式，进村覆盖率达80.28%。邮件投递频次每周达到3频以上，偏远行政村投递件县到村3天可送达。

**（四）不断强化快递员合法权益保障。**切实发挥党建带领群建作用，认真贯彻落实习近平总书记关于重视新业态新就业群体党建工作重要指示批示精神，坚持“抓行业必抓党建”，持续推动党组织建设，取得了显著成效。以政务服务事项“一网通办”“跨省通办”等方式，切实推动“放管服”改革，依法组织成立州快递行业团工委和州县快递行业工会。持续深入开展关爱快递员活动，通过快递员工伤保险优先参保、最美快递员评选、职业技能大赛等活动，向“快递小哥”传递关心关爱，进一步提高从业人员

获得感、安全感。

### 三、存在的问题

**（一）行业监管难以到位。**目前全州除州级成立邮政管理局外，五县均未成立邮政监管部门，行业监管由州邮政管理局承担，安全监管力量不足。州邮政管理局作为行业监管单位，除承担主责主业外，其余工作开展均需与地方发改、工信、公安、消防、市监、林草、烟草等多部门通力合作，协调配合完成，但由于邮政领域财政事权和支出责任划分尚未明确，实际工作中仍存在衔接不畅、配合不力等问题，导致部分工作进度滞后，成效不明显。同时，随着邮政快递业的高速发展，利用寄递渠道开展违法犯罪的情况越来越多，加之快递行业备案制和业务人员准入门槛较低，合作站点、驿站设立和从业人员变动频繁，造成市场监管困难，导致快递行业的监督难度大。

**（二）行业总体规模偏小。**在我州快递企业除邮政、京东、顺丰外，其余企业采取加盟、直营和合作的方式设立的分设机构，多以加盟为主，总体规模偏小，管理粗放，拥有的权限以及资源少，业务拓展受到多方限制，实力较弱，缺少经营管理指导，难以提升服务水平。经营场所规模化程度不高，大部分快递企业没有自己的办公和货物存储场地，靠租房办公和租房存货，运输成本大和房屋人员成本高等因素影响快递中转效率和规模化发展，增加了快递企业运营成本。邮政快递业作为民生服务行业，缺乏改造和投资项目，申报国家支持项目难度较大，导致发展后劲不

足，发展能力偏低。

**（三）基础设施较为滞后。**受场地、设备限制，园区建设集散中心等建设滞后，目前建成的共和、贵德两县分拣中心仅有邮政企业单独使用，而快递企业无法共享，“统仓共配”难以达到效果。受地区交通地理限制，乡村两级快递综合服务站点建设推动难度较大，各县除邮政、顺丰、京东外，其他企业快件基本以邮快合作方式放至城镇固定代收点或乡村驿站，加之邮快合作机制不完善，合作过程中存在诸多问题，严重影响了投递件的时效性，快件投递“最后一公里”问题亟待解决。

**（四）服务能力有待提升。**由于各邮政快递业服务收费和风险标准不统一、市场定位不清、从业人员不稳定、快递交通工具和服务技术落后致使末端网点管理运营不规范，各自为阵、无序竞争。快递送货上门服务欠缺，缺乏管理部门的积极引导，快递“进小区、进学校、进乡村”实施难度较大，推广“智能分拣”“智能化快递柜”等项目进展缓慢。消费者投诉处理渠道不健全，影响终端用户，服务满意度有待提升。末端网点建设参差不齐，环境卫生脏、乱、差，安全隐患普遍存在，导致快递业整体服务水平较低。

**（五）创新发展后劲不足。**受区域经济社会发展影响，地方特色产品品种不丰富、规模小、品牌效益不明显，开发能力不足，部分本地企业将仓储设置在西宁甚至外地，直接从仓库发货，导致当地农特产品通过本土邮政快递企业上行量少，进港件与出港

件倒差失衡，收投比倒差较为严重。多数邮政快递企业在经营过程中，未及时开展宣传引导，服务提升和开拓市场能力不足，仅依靠自然客流带来的少量收件以及下行进港件勉强维持经营。省级各快递业总（分）部对各县设立机构经营状态关注支持不够，投入不足，各县域设点主要目的只为占领市场份额，且管理粗放，管理手段主要依靠经济处罚，未尽到支持发展、扶持经营、精细化管理的责任，导致快递业创新发展动力不足。

**（六）从业人员素质不高。**由于快递业务技术含量不高，入职条件低，企业多数就业人员为农村转移劳动力和城镇未就业人员，从业人员缺乏上岗前的培训，工作技能、职业素质参差不齐，造成快递从业人员服务质量不高。快递员群体职业归属感不强，社会保障水平不高，在改善生产条件、融入城市生活等方面还存在不少困难。如，待遇水平偏低导致员工流动性大，据调研结果显示，多数快递员从业时间达3个月的占比较少。

#### 四、下一步工作建议

**（一）高度重视，加强市场监管。**充分发挥邮政管理体制为中央和地方双重管理的优势，聚焦邮政管理部门主责，政府各相关单位通力配合，持续加强全州邮政快递业监督管理工作，积极沟通、完善机制，引导企业落实发展规划。积极落实地方政府管理职责，强化地方政府对邮政快递这一民生保障行业的重视，全力推动邮政领域地方财政事权和支出责任划分改革及州级邮政业安全中心建设，消除监管薄弱环节。进一步规范快递行业市场

管理，配齐配强快递监管执法人员，维护快递市场公平竞争秩序。改善网点发展环境，规范末端投递行为，建立寄递企业等级评定、随机回访用户制度，将回访意见作为服务标准的重要内容，纳入快递公司等级评定范围，对于投诉较多的快递公司，经查实后责令整改，并将网络监管系统与快递业务经营许可挂钩，探索实施退出机制。

**（二）积极引导，壮大市场规模。**各级政府要将快递专业类物流园区建设纳入城乡总体规划和土地利用规划，并在有关政策支持、组织引导快递业发展上加大工作力度。加快以快递物流为主、整合电商及仓储一体化的综合快递物流园区建设，统筹安排物流园区内快递企业、电商作业区和仓储用地，发挥好快递物流的枢纽作用。要积极支持快递企业创新发展模式，实现多种形式的共享合作发展，深度融入地方特色产业发展，逐步形成一批体量较大、服务质量高、抗风险能力强的快递骨干企业。大力推动“快递+电商”，促进快递业与电商、仓储的融合发展，利用大数据资源促进快递企业转型升级；同时，建立农村物流扶持政策或补偿机制，落实快递下乡有关补贴，做大做优农村邮政快递业，更好助力乡村振兴。

**（三）夯实基础，完善体系建设。**各级政府要加快推进“统仓共配”项目建设，合理布局，规范技术操作，整合邮政快递业寄递物件全面实现智能分拣，进一步提高寄递效率。优化服务网络布局，完善县乡村三级物流体系，继续加大快递企业末端网点

标准化建设，将包裹柜投放场地或智能快件箱的设置纳入公共服务基础设施范围，在城区老旧小区改造和新建小区时做到同步规划、同步建设、同步验收。加强乡村邮政快递服务平台建设，继续推广“村邮站+快递超市+电商”，支持快递企业与乡村邮政、供销社等单位网点的合作，探索开发以村委会、村级商店等为主体的乡村快递服务平台，补齐农村寄递物流基础设施补短板，提升“快递进村”服务水平。主动对接交通运输部门，支持快递企业开展与农村客运、邮政专递等方面的合作，努力提升快递末端服务能力水平，努力打通快件投递最后一公里。

**（四）规范运营，提升服务质量。**各级政府要进一步优化整体营商环境，依法依规建立物流快递行业协会，协调处理发展中的法律政策、行业规范等问题，并督促快递企业树立行业诚信，强化优质服务意识，提高服务质量水平，树立邮政快递行业良好形象。要积极争取项目投资，通过给予一定的政府奖励或补贴等优惠政策支持，扶持快递物流业发展。制定规范统一的快递企业运营管理模式，改善工作条件和交通运输工具，对快递运营车辆实行人性化执法，给予通行便利，及时处理快递车辆存在问题和交通事故。定期组织开展安全教育、职业道德教育和规范操作指导，努力提升规范服务意识和水平，整体提高全行业服务质量。鼓励快递企业充分利用智能分拣、智能投递技术，提升分拣、运营效率，服务好电商发展和群众需求。

**（五）创新发展，增强发展后劲。**各级政府要以创建国家可

持续发展议程创新示范区建设为契机，大力发展战略性新兴产业和先进制造业，以产业结构的不断优化为快递业发展开辟更广的空间。进一步完善农产品上行发展机制，注重加强对初级农牧产品、地方特色产品的包装打造和质量检测，特别是农畜产品寄递尤其是新鲜牛羊肉、乳制品等，定制化开展产地直发、冷鲜直寄、专线运输等寄递服务，通过定制包装、立体运输、优先中转、特征码追溯等方式，因地制宜开展一体化、供应链入厂（场）服务，拓宽农畜产品销售渠道，提高产品的上线销售率，不断缩小快递收投比，稳步提升邮政快递业服务农牧业高质量发展的能力。

**（六）强化培训，提高整体素质。**邮政监管行业要加强从业人员队伍建设，优化行业人才培养，加强对从业人员的教育培训和管理，全面提高快递从业人员素质和工作效率。鼓励企业与职业学校合作，协调地方职校开设物流专业，强化快递职业技能教育，培养本土技术型物流快递人才。快递企业要探索建立薪资递增机制，研究从业人员提高薪酬的办法和机制，采取多种方式保障从业人员的积极性和稳定性。进一步强化快递员群体权益保障工作，在全州形成理解、尊重、关爱快递员的良好社会氛围，增强快递员行业认同感和职业自豪感。

# 海南州人民政府

## 关于 2022 年州本级财政决算（草案）的报告

——2023 年 8 月 28 日在海南州第十五届人民代表大会  
常务委员会第十七次会议上

主任、各位副主任，各位委员：

根据会议安排，现就 2022 年州本级财政决算（草案）报告如下，请予审议。

### 一、2022 年财政收支决算情况

**（一）基本情况。**2022 年底，全州财政供养人员 14,053 人，占总人口的 3.12%。其中：在职 14,024 人，离休 29 人；州本级财政供养人员 3,071 人，离休 14 人。全州年末在校学生人数 85,611 人，州本级在校学生人数 13,473 人。全州职工基本医疗保险参保人数 4.64 万人，城乡居民基本医疗保险参保人数 39.84 万人，城乡居民养老保险参保人数 23.74 万人、生育保险参保人数 2.84 万人。

### **（二）一般公共预算收支决算情况。**

**1. 全州预算收支决算情况。**一般公共预算收入 184,615 万元，为预算的 139%，同比增长 10%，增收 16,789 万元。一般公共预算支出完成 1,558,149 万元，为预算的 93.4%，同比增长 36.5%，增支 416,981 万元。（附表 1）

预算执行结果：**总财力 1,883,323 万元，同比增长 18.64%**。其中：一般公共预算收入 184,615 万元，上级补助收入 1,274,898 万元，上年结转 268,226 万元，调入资金 16,474 万元，债务转贷收入 71,663 万元，动用预算稳定调节基金 67,447 万元。**支出总计 1,773,235 万元，同比增长 34.41%**。其中：一般公共预算支出 1,558,149 万元，上解上级支出 41,178 万元，调出资金 3,681 万元，债务还本支出 17,785 万元，安排预算稳定调节基金 152,442 万元，结转下年支出 110,088 万元，收支相抵后，当年实现收支平衡。（附表 4-1）

**2. 州本级预算收支决算情况。**一般公共预算收入完成 98,410 万元，为预算的 149.9%，同比增收 35,905 万元，增长 57.4%；一般公共预算支出完成 210,546 万元，为预算的 92.13%，同比增长 14.03%。（附表 2、附表 3）

**决算结果：总财力 301,052 万元，同比增长 11.44%**。其中：一般公共预算收入 98,410 万元，上级补助收入 136,967 万元，上年结转 37,124 万元，调入资金 63 万元，债务转贷收入 7,952 万元，动用预算稳定调节基金 20,536 万元。**支出总计 283,067 万元，同比增长 21.47%**。其中：一般公共预算支出 210,546 万元，上解上级支出 2,870 万元，债务还本支出 3,958 万元，安排预算稳定调节基金 65,693 万元，结转下年支出 17,985 万元，收支相抵后，当年收支平衡。（附表 4-1）

### **（三）政府性基金收支决算情况。**

全州总收入 **68,686** 万元。其中：政府性基金收入完成 27,145 万元，上级补助收入 13,930 万元，上年结转 16,530 万元，调入资金 3,681 万元，债务转贷收入 7,400 万元。全州总支出总计 49,595 万元。其中：政府性基金支出 26,802 万元，调出资金 12,793 万元，债务还本支出 10,000 万元，结转下年 19,091 万元。（附表 4-1）

州本级总收入 **4481** 万元。其中：政府性基金收入 1154 万元，上级补助收入 129 万元，上年结转 3198 万元。州本级总支出 1410 万元。其中：政府性基金支出 1347 万元，调出资金 63 万元，结转下年支出 3071 万元。（附表 4-1）

**（四）国有资本经营收支决算情况。** 全州总收入 156 万元，其中：当年国有资本经营收入 146 万元，上级补助收入 10 万元。全州总支出 148 万元，其中：本年支出 1 万元，调出资金 147 万元，结转下年 8 万元。（附表 4-1）

#### **（五）社会保险基金收支决算情况。**

1. 全州总收入 58,331 万元。其中：城乡居民基本养老保险基金收入 14,562 万元、职工基本医疗保险（含生育保险）基金收入 43,769 万元。全州总支出 **35,156** 万元。其中：城乡居民基本养老保险基金支出 9,845 万元、职工基本医疗保险（含生育保险）基金支出 25,311 万元。本年收支结余 23,175 万元，年末滚存结余 166,413 万元。（附表 4-2）

需要说明的是：全州总收入由 52,634 万元调整为 58,331 万

元，增加了 5,697 万元，原因是 2023 年 3 月 28 日城乡居民基本养老保险基金收入收到一笔委托投资收益资金 154 万元；职工基本医疗保险（含生育保险）基金收入增加 5,543 万元的保值增值利息收入。全州总支出由 34,768 万元调整为 35,156 万元，主要是划转的大病支出增加 388 万元，导致决算数据出现了收支差异。（附表 4-2）

**2. 州本级社会保险基金预算收入 43,769 万元（职工基本医疗保险基金收入）。支出 25,311 万元，本年收支结余 18,458 万元，年末滚存结余 109,908 万元。（附表 4-2）**

**（六）政府性债务情况。**2022 年全州政府债务限额为 529,886 万元（其中：一般债务 406,186 万元，专项债务 123,700 万元）；州本级政府债务限额为 90,923 万元（其中：一般债务 79,423 万元，专项债务 11,500 万元）；县级政府债务限额 438,963 万元（其中：一般债务 326,763 万元，专项债务 112,200 万元）。年末地方政府债务余额 465,874 万元（其中：一般债务 374,468 万元，专项债务 91,406 万元）；县级年末地方政府债务余额 380,989 万元（其中：一般债务 301,083 万元，专项债务 79,906 万元）。全州债务率为 29%，州本级为 31%，政府债务无逾期，低于风险预警线，债务风险继续处于可控范围（附表 5）。

**需要说明的是：**2022 年 6 月 28 日，州人大常委会第 8 次会议《关于批准海南州人民政府安排 2022 年地方政府债券并相应调整收支预算报告的决议（草案）》，当年地方政府新增债

券 60,400 万元（其中：一般债券 56,400 万元,专项债券 4,000 万元）；全州政府债务总限额为 540,186 万元（其中：州本级债务限额 97,222.66 万元，县级债务限额 442,963.34 万元）。根据省财政厅《关于调整下达地方政府专项债券额度的通知》（青财预字〔2022〕1635 号）《关于调整 2021-2022 年分地区地方政府专项债务限额的通知》（青财债字〔2022〕1754 号）要求，将 2021 年新增专项债务限额调整为 19,700 万元，收回专项债务余额限额 10,300 万元（其中：州本级收回 6,300 万元，共和县收回 4,000 万元），最终核定专项债务余额限额 123,700 万元（其中：州本级专项债务余额限额为 11,500 万元，共和县专项债务余额限额 35,400 万元）。全州政府债务余额限额 529,886 万元（其中：州本级政府债务余额限额 90,922 万元，共和县政府债务余额限额 113,746 万元）。

## 二、审议意见建议落实情况

根据海南州第十五届人民代表大会第四次会议对《海南州 2022 年财政预算执行情况和 2023 年财政预算（草案）的报告》审查结果的建议，全州上下坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻党的二十大精神和习近平总书记考察青海重要讲话精神，坚决落实省委决策部署，认真执行州人大各项决议，进一步提高政治站位，牢固树立和贯彻新发展理念，积极适应经济发展新常态、新要求、新部署，严肃财经纪律，坚决防

范和化解财政金融风险，有效促进全州经济社会持续健康稳定发展。

**（一）关于“贯彻落实中央和省州委决策部署，增强财政政策效能”方面。**一是加大汇报争取力度，切实抓好项目储备，2022年上级各类补助资金127.5亿元左右，新增债券资金6.04亿元，落实援建资金3.34亿元。二是加强财政资金和政策统筹调度，认真落实组合式税费、惠企暖企、金融纾困、房屋租金减免等各项政策，切实保障了稳住经济一揽子政策措施落地落实。全州累计新增退税减税降费及缓缴税费29.61亿元；安排中小微企业发展等助企纾困和促消费资金0.55亿元。三是加快政府采购改革，全面推进全流程电子化采购，州本级政府采购电子化交易系统正式上线，招标过程步步留痕，打破传统招标模式。

**（二）关于“全面深化预算管理制度改革，增强管财理财用财能力”方面。**一是加强源头管控，强化零基预算理念，精心指导各县及州直部门预算编制工作，合理确定支出预算规模，科学编制预算，更加精准有效保障中央和省州重大战略发展规划等重点任务；二是强化预算管理，严格执行人大年初预算决议要求，坚持“先有预算、再有指标、后有支出”的控制机制，坚持花钱必问效，无效必问责和无绩效、不预算的原则；三是加大绩效评价运用，将绩效目标和绩效评价结果与预算安排、政策调整挂钩，倒逼规范高效使用资金。州级部门所有项目经费全部纳入绩

效目标编制范围，覆盖面达 100%。

**（三）关于“落实风险防控机制，增强财政可持续和抗风险能力”方面。**一是严格政府债务规范管控，牢固树立“红线”意识和“底线”思维。在举债前期，加强对项目进行科学规划，尽量减少重复建设，优化专项债券的使用范围。二是健全定期报告政府债务管理使用及绩效情况机制。通过债务率、新增债务率、偿债率等指标构建科学合理的指标体系，对债务风险和财政运行情况进行动态监测，及时对债务风险进行预警和提示。三是主动向人大或常委会报告政府性债务风险化解情况，自觉接受人大和社会监督。

**（四）关于“加强各类监督协同联动，增强财政监督合力和实效”方面。**一是加强财会监督与其他监督的贯通协调，开展全过程常态化监管。完善监督机制，明确部门预算监管新定位，充分发挥职能优势，有效服务保障预算单位履职尽责。二是提升监督质效，延伸监管“深度”，班子成员带队定期深入基层督促重点工作，开展财会监督及预算执行专项监督检查，掌握预算执行进度，督促指导存在问题，降低了财政资金支出风险。

### 三、下一步工作打算

**（一）着力在不断壮大财力上下功夫。**紧盯沿黄电站、绿色产业园区等税收征管，确保重点税源及时征缴入库。争取落实光伏园区城镇土地使用税恢复开征，不断探索和寻求财政收入增长

点，做到挖潜增收，应收尽收。深入研究国家政策导向和资金投向，找准与我州实际的结合点和切入点，加大向上的汇报争取力度，扩大资金总量，进一步增强地方财力。

**（二）着力在加强预算执行上想办法。**充分借助预算管理一体化改革平台建设，积极推进部门预算编制、支出管理和绩效管理改革，不断提高预算管理水平、压实支出责任。加强部门沟通协调联动，加快切块项目资金的分配和指标下达，力促项目资金及时形成实物量支出。加大对额度结转、援建资金及存量资金的统筹力度，努力提高一般预算支出执行率。同时，将支出进度、结余结转等与预算编制紧密挂钩，力促全年目标任务如期实现。

**（三）着力在推进高质量发展上出实招。**坚持稳中求进工作总基调，坚决扛起稳定经济大盘的政治责任，进一步研究政策、持续强化财政服务保障措施，落细落实减税降费退税政策，推动就业创业、企业纾困解难、促市场消费等方面政策高效、精准落实。统筹用好上级转移支付资金、专项债券等，加大资金整合力度，全力确保省州委确定的重要政策、重点方向、重大工程落地落实，不断强化稳投资、稳预期、稳增长，更好服务保障高质量发展。

**（四）着力在防范化解风险上用力气。**严格地方政府债务限额管理和预算管理，优先保障地方政府债务还本付息支出，全力推进存量债务化解，确保完成债务年度化解目标。加强风险防控，

坚守隐性债务总量不增长、“三保”资金不断链的底线，坚决遏制新增隐性债务、违法违规融资担保和各类变相举债行为。继续压缩非刚性、非重点支出，加大盘活存量资金，加强库款调度，确保“三保”不出问题。

**主任、各位副主任，秘书长、各位委员：**下一步，我们将坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，持续深入学习贯彻党的二十大精神，切实把思想和行动统一到党中央、省委省政府和州委对全年经济形势研判和经济工作部署上来，聚焦党的二十大摹画的宏伟蓝图、“六个现代化新青海”建设任务和州委“12345”战略目标，不断增强抓好财政工作的责任感、紧迫感，全面加强和改进作风建设，严格落实“积极的财政政策要提升效能”要求，统筹发展与安全、收入和支出、需求与可能，更好谋划、推进、落实各项工作，为建设更加繁荣和谐秀美新海南做出财政贡献。

# 海南州人大财政经济委员会 关于 2022 年州本级财政决算(草案)的 审查结果报告

——2023 年 8 月 28 日在州第十五届人大常委会第十七次会议上

主任、各位副主任、各位委员：

州人大财政经济委员会听取了州人民政府副州长更登加所作的《关于 2022 年州本级财政决算（草案）的报告》和《关于 2022 年度州本级预算执行和其他财政收支的审计工作报告》，对 2022 年州本级财政决算草案进行了初步审查。经主任会议同意，现将审查结果报告如下：

2022 年决算情况报告反映，全州地方一般公共预算收入 184,615 万元，增长 10%。加上上级补助收入 1,274,898 万元、新增一般债务收入 71,663 万元、上年结转 268,226 万元、动用预算稳定调节基金 67,447 万元、调入资金 16,474 万元，全州实际总财力 1,883,323 万元，增长 18.64%。全州一般公共预算支出 1,558,149 万元，增长 36.5%，加上上解上级支出 41,178 万元，调出资金 3,681 万元，债务还本支出 17,785 万元，安排预算稳定调节基金 152,442 万元，全州实际总支出 1,773,235 万元，增加 34.41%，增支 416.981 万元，结转下年支出 110,088 万元，收支相抵后，当年实现收支平衡。全州政

府性基金预算总收入 68,686 万元，支出 49,595 万元，结转下年 19,091 万元。全州国有资本经营预算总收入 156 万元，支出 148 万元，结转下年 8 万元。全州社会保险基金预算总收入 58,331 万元，支出 35,156 万元，当年收支结余 23,175 万元，年末滚存结余 166,413 万元。

2022 年州本级一般公共预算收入 98,410 万元，增收 35.905 万元，增长 57.4%。加上上级补助收入、一般债务收入、动用预算稳定调节基金、调入资金、上年结转资金等，州本级实际总财力 301,052 万元，增长 11.44%。一般公共预算支出 210,546 万元，增长 14.03%，加上上解上级指出 2,870 万元，债务还本支出 3,958 万元，安排预算稳定调节基金 65,693 万元，州本级实际总支出 283,067 万元，增长 21.47%，结转下年支出 17,985 万元，收支相抵后，当年收支平衡。州本级政府性基金预算总收入 4481 万元，支出 1410 万元，结转下年支出 3071 万元。州本级社会保险基金预算总收入 43,769 万元，支出 25,311 万元，本年收支结余 18,458 万元，年末滚存结余 109,908 万元。

财政经济委员会认为，2022 年，州人民政府及其财政等部门以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决贯彻落实党中央和省州委决策部署，坚持稳中求进工作总基调，全面落实疫情要防住、经济要稳住、发展要安全的要求，解放思想、奋发进取，精准有效落实减税降费等稳经济政策措施，进一步优化支出结构、保障重点支出，有效防控财政运行风险，持续保障改善

民生福祉，为推动经济社会平稳运行发挥了重要作用，较好完成了州十五届人大二次会议批准的预算。州审计部门立足经济监督定位，按照审计法及相关规定，紧紧围绕州委中心工作，对 2022 年州本级预算执行和其他财政收支依法开展审计，反映了州本级预算执行情况等方面存在的问题，提出了审计建议，有效发挥了审计监督的重要作用。

财政经济委员会认为，2022 年州本级财政决算情况总体是好的，符合预算法规定。建议本次常委会会议批准州人民政府提出的 2022 年州本级财政决算草案。

同时，财政经济委员会认为，2022 年州本级财政决算和审计报告也反映出一些问题，主要是：预决算编制不够精准，执行管理不够到位，结余结转资金较多；部分预算单位预决算数变动较大，决算填报不规范；预算绩效管理不够规范，部分项目设置不够科学，绩效评价质量有待提升；地方政府债务偿债压力随着高峰期加快向预算安排传导；部分预算单位财经纪律执行不够严格，审计查出问题整改质量不高等。为进一步做好财政预决算工作，针对 2022 年财政决算反映的问题，财政经济委员会建议：

**一、进一步完善预算决算编报。**按照预算法关于四本预算的功能定位编报预算，严格控制各类预算之间资金调入调出，规范资金列报和使用。加强决算报告与预算报告的有机衔接，编制部门预算时充分考虑上一年预算执行情况、结转结余资金情况、有关支出绩效评价结果，推动资金分配更加科学。改进部门决算(草

案)编报,充实部门基本情况,完善预算内重大项目执行情况,增加各类报表说明,提升决算草案的可审性。推进按经济分类公开决算,完善“三公”经费公开。

**二、持续提升财政管理水平。**进一步严肃财经纪律,完善基本支出标准体系,严格控制预算追加和调剂行为,把过紧日子的要求落到实处。坚持“先有预算,后有支出”,严格依法执行人大批准的预算,不得无预算、超预算拨款。归类分析资金分配下达与拨付使用情况,采取切实措施解决财政资金滞留闲置等问题。牢固树立绩效管理理念,突出预算绩效管理导向,严格执行《青海省预算绩效管理条例》,加强预算绩效目标和评价指标设置的规范性和科学性。强化绩效评价结果应用,切实将评价结果作为预算安排的重要依据。完善绩效信息公开制度,将重点支出和重大投资项目绩效评价结果,及时向社会公开。

**三、有效防范化解政府债务风险。**严格执行地方政府债务预算管理和限额管理制度,有力保障重点领域合理融资需求,实现政府债务限额与偿债能力相匹配。强化项目库建设,扩大储备规模、提升项目质量、做好前期准备工作。健全专项债券项目全生命周期管理,使融资规模与项目收益平衡,确保债券到期本息按时足额偿付。落实“举债必问效、无效必问责”要求,从源头遏制政府债务资金执行慢、闲置浪费等现象。加强对地方政府隐性债务监管,积极有效化解隐性债务存量,严禁通过新增隐性债务上项目、铺摊子,坚决遏制新增隐性债务。

**四、加大审计监督和审计查出问题整改力度。**深化人大监督和审计监督贯通协同，加强人大预决算初步审查中的审计力量，切实增强监督合力。进一步规范管理，狠抓源头治理，防止屡审屡犯，实现标本兼治。做好审计整改“下半篇文章”，建立健全审计整改长效机制，把督促审计整改作为日常监督的重要抓手，坚持问题导向，进一步加大对审计查出问题的分析研究，压实整改主体责任，强化审计结果应用，持续跟踪核查整改情况，形成审计整改工作闭环。探索推进审计结果和整改结果公开，更好接受社会监督。

以上报告，请予审议。

# 海南州人民代表大会常务委员会 关于批准 2022 年州本级财政决算的决议

海南藏族自治州第十五届人民代表大会常务委员会第十七次会议听取了州人民政府所作的《关于 2022 年州本级财政决算（草案）的报告》和《关于 2022 年度州本级预算执行和其他财政收支情况的审计报告》。会议结合审议审计工作报告，对州本级财政决算（草案）和决算（草案）的报告进行了审查。会议同意州人大财政经济委员会提出的《关于 2022 年州本级财政决算（草案）的审查结果报告》，决定批准 2022 年州本级财政决算。

**海南州人民政府**  
**关于 2022 年度州本级预算执行和其他财政**  
**收支情况的审计报告**

——2023 年 8 月 28 日在海南州第十五届人民代表大会  
常务委员会第十七次会议上

**主任、各位副主任，各位委员：**

根据会议安排，现就2022年度州本级预算执行和其他财政收支审计情况报告如下，请予审议。

根据审计法有关规定和州委审计委员会关于全州审计项目部署计划，州人民政府安排对2022年度州本级预算执行和其他财政收支情况进行了审计，审计工作始终坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大和中央经济工作会议，以及全国审计工作会议以及省委审计委员会会议精神，立足经济监督定位，聚焦财政财务收支真实合法效益审计、财政资源统筹、重点民生领域、部门预算编制与执行等方面的审计监督，主动服务和融入新发展格局，全力推动海南经济社会发展呈现良好局面。截止目前，共完成审计项目7个，涉及18个部门（单位）。

审计结果表明，州本级预算执行情况总体较好，各项财政改革稳步推进，民生保障水平不断提升，但还存在政策落实不到位、

资产管理不规范、专项资金使用不合规等问题。

**一、2022年度州本级预算执行、决算草案及其他财政收支审计情况。**2022年州本级总财力301,052万元，支出283,067万元，年终结转下年17,985万元；政府性基金总收入4,481万元，支出1,410万元，年终结转下年3,071万元；州本级国有资本经营预算未实现收支；社会保险基金收入43,769万元，支出25,311万元，本年收支结余18,458万元，年末滚存结余109,908万元。审计发现的主要问题（附件1）：

**（一）财政预算执行管理方面。**一是未按规定比例提取预备费，少设置预备费1,192.57万元。二是部分年初预算分配率低或未及时落实到项目和单位。三是国有资本经营预算编制与执行偏差较大，州本级国有资本经营预算收入安排13万元，预算支出安排13万元，实际未实现收支，也未进行预算调整。四是未经本级政府批准动用预备费，涉及金额17.8万元。五是预算执行率低。州本级部分预算资金因项目前期工作推进缓慢、预算资金下达晚等原因导致部分预算指标未执行或预算执行率低于50%。

**（二）财政预算绩效管理方面。**一是个别绩效指标值设置不细化、不量化，操作性不强。二是个别预算单位未按要求对绩效运行情况进行公开。三是部分资金指标下达时绩效目标表附件缺失。

**（三）涉粮建设项目管理方面。**一是个别单位实施的优质粮食工程粮食质量安全检测监测体系建设项目，施工单位多计工程

价款 10.79 万元(2023 年 8 月 15 日,多结算工程价款已全额上缴);  
评标专家履职不到位;招标代理公司履职不到位;设备闲置未发  
挥效益。二是个别单位实施的绿色储粮升级项目,施工单位多计  
工程价款 1.28 万元;工程项目资料管理不规范。

**(四)重点专项资金管理方面。**审计关注了汛期自然灾害抢  
险救灾及灾后恢复重建资金,一是2022年10月省财政厅下达资金  
1,053.92万元,资金分配不及时。二是专项资金支出缓慢,资金  
效益发挥不明显。

## 二、2022 年度州本级部门预算执行审计情况

为巩固深化部门预算全覆盖审计成果,对2022年州本级57  
家一级预算单位进行了审计全覆盖疑点数据核实,对1家预算单  
位进行了现场审计。总的来看,预算单位2022年度预算执行和决  
算基本符合相关财经法规要求。审计发现的主要问题(附件2):

**(一)专项资金管理不到位。**个别预算单位挤占专项业务  
费用于公务接待,涉及资金 0.31 万元。

**(二)专项资金未发挥效益。**个别预算单位专项资金未发  
挥效益,截至 2022 年 12 月文艺轻骑兵文化进万家演出补助经  
费 7 万元未使用。

**(三)固定资产管理不规范。**个别预算单位部分固定资产  
未入账。

**(四)财政资金上缴不及时。**个别预算单位未按规定及时  
上缴非税收入,涉及资金 33.57 万元。

**(五)会计基础工作薄弱。**由于个别财务人员专业技术能

力不足，存在会计处理不规范现象。

上述审计发现的问题，主要是落实财经政策不到位、审核把关不严、会计核算不规范等原因所致。

### 三、医保政策落实审计情况

对海南州2021年至2022年医疗保险基金和“三医联动”改革政策措施落实情况进行专项审计调查。重点调查财政、医保、卫生健康以及人力资源社会保障等相关管理部门，抽查了4家公立医院、基层医疗卫生服务机构，总的来看，各部门能够较好地落实医疗保险基金和“三医联动”改革各项政策。审计发现的主要问题（附件3）：

**（一）医改政策落实有待进一步深化。**部分医改资金发挥效益不明显，综合改革资金支出进度缓慢；总额控费预算不科学，医院未享受相关结余激励政策；部分藏药自制制剂尚未纳入医保报销范畴；推进药品耗材货款医保基金直接结算改革缓慢。

**（二）医保基金收支及采购管理需进一步规范。**8家定点医疗机构违规收费2.76万元；部分医疗机构医保挂账清理不及时；个别公立医院集中带量采购占比不高；个别公立医院使用非中选品种；部分医疗机构支付供应商货款不及时。

**（三）综合医改工作还需进一步推进。**部分医疗机构未对聘用人员缴纳基本医疗保险；部分基层医疗机构医疗设备闲置，药品出入库管理不规范；部分医疗机构由于病人未进行出院结算，医疗机构无法进行医保结算；县域紧密型医共体打包付费制试点工作推进缓慢，成效不明显；个别带量采购药企低价中选后出现

配送不及时或断供现象。

上述审计发现的问题，主要是相关部门医改政策执行和重点任务落实不到位所致。

#### 四、领导干部经济责任审计情况

重点审计了州本级 4 个部门主要领导干部经济责任履行情况。总的来看，领导干部经济责任履职能力进一步提升。审计发现的主要问题（附件 4）：

**（一）执行政策法律法规及内控制度不够严格。**个别单位未按规定审核财政部门统一发放工资人员编制、未按时对 2019 年和 2020 年预决算情况进行公开；未完成 2020 年至 2022 年度旅游收入目标任务、部分“十四五”目标任务推进缓慢或未推进；决策制度不健全，内容不完善，重大事项和大额资金的界定标准未明确，缺乏可操作性；部分经济事项决策事项记录不完整，不清晰；内控制度修订完善不及时；未贯彻落实过“紧日子”要求，三公”经费 2022 年较 2021 年增加 3.49 万元。

**（二）单位资产、资金及机构编制管理不规范。**个别单位违规支出或扩大资金支出范围，涉及金额 11.57 万元；往来款项长期挂账未清理或清理不及时，涉及金额 215.26 万元；资产管理不规范；建设项目未进行竣工财务决算；部分专项资金执行率低或未按规定进行绩效评价；财政存量资金未及时上缴财政，涉及金额 90.29 万元；超编制运行，共超事业编 2 名。

上述领导干部经济责任方面审计发现的问题，主要是相关部门执行国家有关政策和财经法律法规不严格，贯彻落实决策制度

不到位、单位内控制度不健全等原因所致。

本报告指出的各类问题，相关部门积极制定整改方案，建立整改台账，明确整改时限，强化整改措施，从健全内控制度、加强规范化管理，加大责任追究等方面进行整改，部分问题已完成整改。同时，州审计局将发现的违纪违规问题线索依法移送主管部门处理，共发出移送处理书 4 份、反映问题线索 6 条。

## 五、审计建议

**（一）深化财政预算管理，切实规范财政运行。**不断推动预算管理制度改革，有效提升预算编制科学化、精细化水平；加强预算执行全过程管理和监督，加快构建全方位、全过程、全覆盖的预算绩效管理体系；强化政策执行，完善资金分配制度，进一步提高专项资金拨付率，及时发挥财政专项资金效率，切实提高预算执行效果。

**（二）加强国有资产管理，提升资产使用效益。**加强国有资产监督管理，完善行政事业性国有资产台账登记、资产定期盘点和对账等制度，查清盘活用好各类国有资产，做到资产合理配置及使用，避免国有资产闲置浪费，促进国有资产保值增值并发挥效益。

**（三）加强工程项目监管，提高项目实施管理水平。**紧紧围绕政府管理职能，持续加强项目实施事前事中事后监管，不断提高工程项目管理水平；强化政府采购招投标行为的监管，保障招投标程序的公正和公平，维护政府采购的公平竞争秩序，促进政府采购健康发展。

**（四）强化各方责任落实，切实提升审计整改成效。**严格实行审计问题整改“清单销号”制度，加强问题跟踪督办，及时报告审计整改情况，切实增强审计整改的严肃性；加强审计成果运用，将审计结果作为干部考核、任免、奖惩的重要手段，加强日常监督，保障审计整改成效。

**主任、各位副主任、秘书长、各位委员**，下一步，我们将更加紧密团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决落实党中央、国务院对审计工作的决策部署及省委、州政府关于审计工作的要求，自觉接受州人大常委会的指导和监督，依法履行审计监督职责，狠抓审计发现问题整改，为推动海南经济社会持续健康发展贡献审计力量。

- 附件：1. 2022 年度州本级预算执行、决算草案及其他财政收支审计发现问题情况表
2. 2022 年度州本级部门预算执行审计发现问题情况表
3. 医保政策落实审计发现问题情况表
4. 领导干部经济责任审计发现问题情况表

# 海南州人民政府关于 2023 年上半年国民经济和社会发展规划执行情况的报告

——2023 年 8 月 28 日在海南州第十五届人民代表大会

常务委员会第十七次会议上

主任、各位副主任，各位委员：

根据会议安排，下面我就海南州 2023 年上半年国民经济和社会发展规划执行情况报告如下，请予审议。

## 一、上半年国民经济和社会发展规划执行情况

今年以来，在州委的坚强领导和州人大常委会的有力监督下，我们全面学习贯彻党的二十大精神，深入贯彻习近平总书记考察青海重要讲话和指示批示精神，按照省委省政府主要领导在海南调研时讲话要求，坚持稳中求进工作总基调，完整准确全面贯彻新发展理念，持续打造生态文明高地，加快建设产业“四地”，扎实推动全州经济运行整体好转、平稳恢复。上半年，实现地区生产总值 79.91 亿元、增长 1.6%，完成年度目标任务的 35.3%；完成全体居民可支配收入 10835 元，同比增长 5.6%，完成年度目标任务的 43.2%，其中，城镇居民人均可支配收入达 18514 元，增长 3.7%，农村居民人均可支配收入达 6169 元，增长 7.9%，完成年度目标任务的 37.1%。

**（一）农牧业生产稳步推进。**持续调整优化农牧业产业结构，

全面落实各项农牧业政策性补贴，拓宽农牧民就业渠道，农村居民人均可支配收入稳中有增。持续调整优化农牧业产业结构，全面落实各项农牧业政策性补贴，拓宽农牧民就业渠道，农村居民人均可支配收入稳中有增。上半年，全州各类农作物播种面积达146.5万亩，完成化肥农药减量增效38.3万亩，各类牲畜存栏达704.02头只，总出栏70.6万头只，发放支农贷款22.49亿元，完成一产增加值5.02亿元，增长4.2%，完成年度目标任务的9.4%。

**（二）工业生产逐步回暖。**加强对46家规上企业和56家重点规下企业的动态监测，指导光伏风电企业、雪峰乳业、民泽渔业、隆基乐叶等有产能、有潜力、有市场的企业加大产能、扩大生产。上半年，全州工业增加值下降5.5%，降幅较第一季度收窄9.2个百分点，规上工业增加值下降5.4%，降幅较第一季度收窄9.8个百分点，完成年度目标任务的56.6%；新能源发电行业增加值增长6.5%，拉动全部工业增长3.2个百分点。

**（三）消费服务加速恢复。**积极开展助企暖企春风行动，加强对小微企业、个体工商户的精准支持，推动“减、退、降、发、延”助企纾困政策精准滴灌、直达快享。上半年，解决各类问题296条，落实助企纾困资金1.28亿元、贷款7亿元，减费让利达5000万元。积极引导搭建新能源央企与本地企业合作平台，加大政银企对接力度，不断激发市场主体活力。完善促消费机制，开展形式多样的促消费活动，促进批零住餐行业回暖。深入推进县乡村三级物流体系建设，切实解决物流配送和邮政寄递“最后

一公里”问题。上半年，第三产业增加值增长 10.6%，完成年度目标任务的 40.92%，社会消费品零售总额达 17.77 亿元、增长 12%，较第一季度提高 3.8 个百分点，完成年度目标任务的 49.3%；全州累计接待游客 442 万人次、实现旅游收入 16.6 亿元，分别增长 130%和 115%。

**（四）项目投资不及预期。**紧盯全年固定资产投资增长目标任务，重点项目前期工作节点计划表，强化项目节点管理，以月保季，以季保年，迅速掀起“大抓项目、抓大项目”的建设热潮。突出用工、用地、资金等要素保障，扎实推进新能源、自治州 70 周年州庆项目、四地孵化基地、政和大街改建及西段、藏文化产业园、新型城镇基础设施等一批重大项目，为推动经济稳定增长注入强心剂。上半年，全州完成固定资产投资 106.62 亿元，下降 19.2%，完成年度目标任务的 45.3%。

**（五）财政金融快速增长。**紧盯沿黄电站、绿色产业园区等重点税源，加强收入组织，督促各县财政、税务部门，及时分析收入情况，坚决做到应收尽收。上半年，全州收支实现双增长，完成一般公共预算收入 10.15 亿元，增长 15%，完成年度预算的 52%；完成一般公共预算支出 73.40 亿元，增长 3.1%，完成年度预算的 53%。全州金融机构存贷款余额分别增长 18.7%、10.7%。

**（六）生态保护加力增效。**打好蓝天、碧水、净土保卫战，全州空气质量优良天数比例达 94.4%，黄河海南段 3 个国控监测断面水质优良率达 100%，8 个县级及以上和 3 个“千吨万人”集

中式饮用水水源地水质达标率达 100%。全面推进国土绿化提质增效，完成义务植树 283 万株、人工造林 23 万亩、封山育林 11 万亩、草原生态修复 186 万亩。扎实开展“双随机、一公开”及《黄河保护法》等专项执法检查，依法查处违法排污企业 8 家、反馈问题 138 条。完成同德“6·10”生态环境损害赔偿诉讼，依法披露 9 家企业 2022 年度环境信息，黄河警示片、黄河“体检”、省级环保例行督察反映问题整改取得阶段性成效。

**（七）社会福利持续改善。**城镇新增就业 1409 人，城镇登记失业率为 2.87%，农牧区劳动力转移就业 3.3 万人次，高校毕业生总体就业率达 88%。85 个教育项目加快实施，“双减”和“五项管理”政策有效落实。省级区域医疗中心主体封顶，5 个高海拔地区医疗服务能力提升和 7 个国家、省县共建临床重点专科建设项目启动实施，综合医改工作成效显著。落实中央和省级财政衔接资金 7.86 亿元，实施项目 196 个。扎实开展防返贫动态监测和精准帮扶，新纳入监测 274 户 1033 人，落实帮扶措施 259 条。23 个乡村振兴试点村、30 个高原美丽乡村、3385 户农牧民居住条件改善工程稳步推进。实施农村路基路面防护 216.6 公里、供水保障项目 66 个、农村生活污水处理项目 6 个，农牧区生活垃圾收集转运处置体系覆盖率达 93% 以上。严格落实安全生产领导干部包保、三管三必须责任制，全州安全生产事故起数下降 18%、死亡人数下降 27%。

## 二、存在的困难和问题

上半年，虽然全州经济呈现出持续恢复的态势，但主要经济指标有高有低，完成全年目标压力很大。**一是主要指标进度不够理想。**与年初确定的目标相比，一些重要指标远未达到“双过半”要求，如地区生产总值增速仅为 1.6%、固定资产投资增速下降高达 19.2%、工业增加值和规上工业增加值增幅均下降 5 个百分点，下半年稳定增长的压力很大。**二是投资结构不够合理。**投资结构性矛盾突出，新能源占比高，民间投资持续低迷，多元投资结构尚未形成，主要依靠新能源拉动投资增长的局面仍在持续扩大，投资增长支撑和后劲依然不足。各地区各部门到厅局跑项目、争资金的力度不大，特别是对部分项目前期准备不足，项目开复工率不高，且历年中央预算内投资未完工、竣工的项目仍然较多。**三是工业增长支撑不够明显。**受上游来水影响，水电行业增加值持续下降。如班多、龙羊峡、拉西瓦水电站累计发电量比上年减少 24.8 亿度，水电行业累计增加值同比下降 22.6%。**四是服务业转型不够有力。**全州限额以上企业主导地位不突出，企业数量少、规模小、比重低，市场引领作用不强，加之受网上购物冲击，一定程度上造成购买力流失，导致服务业对 GDP 的拉动作用有限。**五是消费市场不够活跃。**文化旅游、住宿餐饮、商贸流通等服务行业还未恢复到疫情前水平，消费市场活力不足，居民人均消费支出不高，消费对经济增长的总体拉动力不足。

### 三、下一步工作重点

下一步，深入贯彻落实省委十四届四次全会和州委十四届七

次全会精神，正视差距、找准方向，主动作为、实干担当，全力以赴稳增长、稳就业、稳物价，抓服务主体、抓稳定工业、抓投资回升，保生态环境、保基本民生、保安全底线，着力推动经济运行持续整体好转，为实现“全年稳”“全年胜”奠定坚实基础。

**一是着力激发经济增长动能。**继续对项目投资实行“旬研判、月调度、季分析”，进一步将年度目标逐层级、逐领域、逐项目分解压实到地区部门，落实项目领导责任、建设责任和安全质量责任，切实推进工作落地、任务见效。全面启动项目前期攻坚行动，积极谋划储备一批重大项目，扎实推进“万千百亿”工程。全力抓项目进度，对已开工的重大项目细化量化时序要求，强化施工调度协调，逐项督进度、督投资，确保哇让抽水蓄能电站、羊曲水电站、青豫直流二期、大基地等重大项目顺利推进，形成更多实物量。对未开工的重大项目要实行“一对一”跟踪服务，协调解决好土地、环评、融资等方面存在的困难问题，开辟“绿色通道”、特事特办，确保年初确定的 70 个重点包联项目全部开工。加强对重点行业、重点企业的监测分析，定期召开政银企对接会、问题集中交办会，加强宏观指导，研究解决突出问题，促进产业链上下游衔接，帮助企业稳生产、拓市场、促销售。加快完善水电路等基础设施，保障原料供给，帮助企业开足马力、提质增效，促进企业满负荷生产。坚持以激发市场主体活力、提振城乡居民消费信心为目标，持续推动家电家居、住房、汽车等重点行业消费增长，大力发展夜间经济、赛事经济、直播电商等新业态新模式。

式。

**二是聚力打造生态文明高地。**扎实推进黄河警示片、黄河“体检”、省级环保例行督察、土地例行督察及卫片执法反映问题整改，确保年内各项整改工作取得扎扎实实的成效。坚持“山水林田湖草沙冰”一体化治理，加快实施重点生态保护修复工程，开工建设阿尼玛卿山脉水源涵养与草原生态保护修复、共和盆地沙漠化防治等项目，高质量完成草原围栏封禁和工程固沙任务，提速森林城镇、森林乡村创建步伐，进一步扩大自治州“绿色版图”。高标准编制完成海南州水土保持规划，认真抓好共和、兴海、贵南等地关停矿山矿厂生态恢复治理，加快推动黑马河污水处理厂投入运行，大力提升改造城乡污水处理设施。持续打好蓝天、碧水、净土保卫战，深入落实河湖长制、林草长制，全面推进重点城镇大气环境质量治理工程，加强农业面源污染防治，落实水资源监管制度，着力解决城乡污水及垃圾、河湖“四乱”、非法占用河湖岸线资源等突出问题，确保全州空气质量优良天数比例稳定在96%以上，黄河、青海湖等重点河湖水质保持优良稳定。

**三是加快推动产业转型升级。**围绕品种培育、品质提升、品牌打造和标准化生产，加快创建贵南县省级现代草产业园，全面完成牦牛、藏羊标准化生产养殖基地建设任务。扎实办好农民丰收节、江苏农畜产品展交会等活动，为海南绿色有机农畜产品提质、稳量、补链、扩输提供有力支撑。坚持扩容增容和转化输出两手抓，持续推进“源网荷储”一体化建设，促进清洁能源全产业

链发展；通过产业负载、省内用电企业直购、三江源清洁供暖、电能替代等措施提高就地消纳比重；加快建设零碳电力系统，持续开展全网绿电行动，着力打造电价“洼地”。深化区域文旅交流合作，学习借鉴西宁日月山、海北金银滩草原、海西茶卡盐湖、黄南坎布拉公园等景区景点管理运营模式，推进旅游信息互通、资源互换、产品互推、客源互送、利益互享，携手打通毗邻地区旅游景区景点大环线。持续推进大数据产业园二期、三期基础设施和电缆入地项目，抢抓“东数西算”“东数西储”机遇，加快海南至西宁互联网骨干直连点网络建设，实施好移动传输骨干网优化升级、构建双千兆网络、电信天翼云“一城一池”节点等项目；加大招商引资力度，引进一批算力企业落户我州，并积极与百度、德衡数据、天津卓朗等企业沟通对接，做好服务保障，争取相关资金、项目、产业早日落地。

**四是加快推动城乡协调发展。**巩固提升“三保障”和安全饮水成果，加大防止返贫动态监测帮扶力度，全面推进重点工程项目以工代赈，实现脱贫人口、边缘易致贫人口务工就业，坚决防止规模性返贫。紧盯共和、贵德、贵南等重点地区和全州组织化劳务输出、农畜产品销售、落实政策帮扶等重点领域，以持续增加工资性、经营性收入为突破口，全力以赴补短板强弱项，确保全州农牧民群众和脱贫人口收入实现预期目标。扎实开展乡村建设行动，加快推进乡村振兴试点村、高原美丽乡村、农牧民居住条件改善工程等项目，统筹推动农牧区水、电、网等基础设施提档

升级，使脱贫基础更加稳固、成效更可持续。深入推进农牧区人居环境综合整治，全面完成“厕所革命”年度建设任务，实施好农牧区垃圾污水处理设施项目，把农牧区建设得更加美丽宜居。深入推进重点城镇道路桥梁、地下通道、供排水设施等市政建设项目，实施好老旧小区和棚户区改造工程，因地制宜促进房地产市场平稳健康发展。完善公园广场、农贸市场、停车场站、休闲健身等公共服务设施，着力做好绿化、美化、亮化、净化工程。加强城镇精细化管理，积极创建全国文明城市、卫生城市 and 环境保护模范城市，着力提升城镇治理体系和治理能力现代化水平。

**五是持续提升人民幸福指数。**按照《政府工作报告》和 20 件民生实事责任分工方案，严格落实各项惠民政策，持续加大资金投入，加快补齐民生短板，千方百计把民生实事办好、办实、办到群众的心坎上。全面落实援企稳岗政策，推动产业、企业、创业、就业联动，提高就业质量；紧盯高校毕业生、退役军人、就业困难群众等重点群体，强化就业服务，拓展就业渠道。合理配置教育资源，不断优化学校布局，持续改善办学条件，逐步缩小区域、城乡、校际差距；实施中职“双优”计划，加快高职院校筹建步伐，推进学前教育普及普惠攻坚行动，深化中高考招生制度和民族教育改革，扎实做好教育对口支援工作，推动教育事业继续走在全省乃至全国涉藏地区前列。深化“健康青海·幸福海南”行动，深入开展爱国卫生运动，加大三明医改经验推广力度，加快省级区域医疗中心建设，推广贵南“互联网+医疗”区域智慧

医疗模式，全力推动卫生健康事业高质量发展。推进社保、医保参保护面，实现法定人群全覆盖，做到应保尽保。严格落实安全生产责任制，完善“叫醒”“叫应”机制，健全防灾减灾抗灾救灾体系，持续开展安全隐患排查整治，坚决防范和遏制重特大事故发生。

# 海南州人大常委会执法检查组 关于开展《中华人民共和国湿地保护法》 《青海省湿地保护条例》执法检查情况的报告

——2023年8月28日在州第十五届人大常委会第十七次会议上  
州人大农牧和环境资源保护委员会主任委员 苑丹坚措

主任、各位副主任、各位委员：

根据省人大常委会委托执法安排和州人大常委会年度监督工作计划，州人大常委会成立了由华旦副主任为组长的执法检查组，对全州贯彻《中华人民共和国湿地保护法》《青海省湿地保护条例》（以下简称“一法一条例”）情况进行了执法检查。此次执法检查，突出问题导向，聚焦检查重点，注重工作实效，采取上下联动的方式，于6月5日参加省人大执法检查组举办的全体会议及培训会，详细对照梳理法律法规涉及自治州的相关条款，6月12日制定并印发执法检查工作的通知及方案，全面启动执法检查工作。州人民检察院、林草、生态环境、水利、财政、住房和城乡建设、农牧等13个部门和单位以及五县人民政府提交了关于“一法一条例”实施情况的报告。执法检查组6月20日至21日专程前往同德县黄河流域、贵南县茫曲国家湿地公园、共和县青海湖流域开展集中检查，通过实地查看、听取汇报、走访群众、查阅资料等多种方式，较全面的掌握了自治州“一法一

条例”贯彻实施情况。期间，执法检查组还结合不可降解塑料制品管理条例立法工作，分别赴甘肃省甘南州、黄南州河南县、海北州刚察县以及内蒙古兴安盟、呼伦贝尔市对湿地保护有关情况进行深入了解，努力使对策建议更加符合实际、具有可操作性。现将执法检查情况报告如下：

### 一、贯彻实施情况和主要成效

根据第三次全国土地调查，海南州现有湿地总面积为 36.33 万公顷（不含水面湿地面积 5.6 万公顷），主要类型是沼泽草地和内陆滩涂，分别为 1.9、3.7 万公顷；现有国家湿地自然公园 2 处，其中，青海贵德黄河清国家湿地公园，湿地类型为沼泽、湖泊，属黄河流域；青海贵南茫曲国家湿地公园，湿地类型为河流、沼泽，属黄河流域。从检查情况来看，自治州坚持“全面保护、科学修复、合理利用、持续发展”方针，对全州湿地资源实行统一管理、科学管理、依法管理，破坏和退化湿地及草原得到有效修复，全州湿地生态功能不断增强，林业草原生态系统持续完善，生物多样性显著增加，生态安全屏障进一步筑牢。**一是湿地保护力度持续加大。**围绕湿地治理体系完善、治理能力提升，充分发挥各级政府在湿地保护中的主导作用，强化部门协调，调动社会各界广泛参与湿地保护事业的积极性，各部门围绕各自行业的法律法规，开展了多种形式的普法宣传教育和科普知识宣传，保护湿地生态的社会氛围得到持续强化。逐步提高财政投入，2020 年至今，累计下达中央、省级林业草原生态保护恢复资金和林业

改革发展资金 15.58 亿元，其中，用于湿地保护与恢复 1220 万元，重点支持贵南茫曲国家湿地公园湿地保护与恢复、共和塔迈村温泉小微湿地保护与修复；用于国土绿化 26000 万元，主要支持黄河龙羊峡库区林草生态修复综合治理示范项目。同时，全面加强资金监管，通过财政预算管理一体化系统模块监管、专项监督检查、部门预算绩效考评、绩效考核结果运用等，对湿地保护与修复生态资金使用情况进行全过程监管，切实保障资金使用安全。

**二是法律责任落实持续推进。**将重要保护湿地纳入生态环境保护“三线一单”（生态保护红线、环境质量底线、资源利用上线和生态环境准入清单）生态环境分区管控工作，及时制定印发海南州“三线一单”分区管控实施方案，严把环境准入关，将生态保护红线、环境质量底线和资源利用上线作为硬约束，对辖区内青海湖自然保护区、湿地、三江源自然保护区等人类活动遥感监测实地核查，并依托河湖长制、林草长制和路长制等制度落实，聚焦水资源保护、河湖水域岸线管理保护、水污染防治、水环境治理、水生态修复、执法监督六大任务，启动实施恰卜恰河、大河坝河、巴曲河、茫拉河、西河以及上更尕海、下更尕海 7 条河湖水流自然资源统一确权登记，严格履行各级河湖长巡河、治河、护河职责，常态化规范化开展河湖“清四乱”，坚决遏增量、清存量，各级河湖长累计巡河 18404 次，开展河湖“清四乱”专项整治行动 10 余次。落实州、县、乡、村三级四层河湖长 687 名，实现所有河流湖泊全覆盖。设立州级林（草）长 4 人，县级林（草）

长 28 人，乡镇级林（草）长 104 人，管护员 7931 人，发挥好县、乡（镇）、村“湿地管护员”作用，累计开展林草长巡查 5529 次，网格化管理完成率达 100%。**三是执法监管工作持续增强。**对排放不符合水污染物排放标准的生活污水及其他污染湿地的废水、污水，倾倒、堆放、丢弃、遗撒固体废物的违法行为进行排查，全面推动中央、省州环保督查反馈问题整改，着力推进黄河流域生态保护和高质量发展。积极开展专项执法行动，加大日常巡查监督力度，严厉打击各种破坏湿地资源的违法犯罪行为，先后办理涉湿地领域保护行政公益诉讼案件 7 件，刑事附带民事公益诉讼 3 件 5 人。创新监督管理方法，采用移动执法平台对建设项目进行监督管理，认真开展破坏湿地及其生态功能的行为的监督检查，切实提高湿地保护管理实效。凝聚公益保护合力，州法检“两院”、州监委、州公安等 15 家单位联合印发《关于在公益诉讼工作中加强协作配合意见》，州人民检察院与自然、林草、水利等单位联合印发《关于建立环青海湖区域生态环境保护公益诉讼配合协作机制的意见》，为全州生态环境保护治理保驾护航。

## **二、存在的主要问题**

从执法检查情况看，“一法一条例”贯彻实施中还存在以下问题：

**一是宣教科普力度有待加大。**湿地保护法第七条、青海省湿地保护条例第九条均对湿地保护宣传教育和科学知识普及工作作出规定，但从检查情况看，基层群众对“一法一条例”的主要内

容了解不够、知晓率较低，对湿地保护的重要性认识不足，湿地保护意识有待进一步强化。宣传载体和手段不够丰富，湿地保护名录向社会公开的范围和力度不大，全社会共同参与湿地保护的氛 围还不够浓厚。

**二是湿地保护进展不够平衡。**湿地保护法第五、六条和青海省湿地保护条例第五、六、七条对湿地保护的政府及其部门责任作出了规定，执法检查发现，各级人民政府对湿地保护工作缺少有力抓手，经费投入仍有不足，必要的保护标志、监管监测等基础设施和硬件设备不全，对除国家湿地公园之外的一般湿地仍然缺失管理，湿地恢复治理技术针对性、适应性不强，保护工作的进展和成效存在差异。湿地保护、修复的任务与人力物力不相匹配，管理人员及管护人员严重不足，缺少专业人才，现有的 199 名湿地管护人员人均管护面积在四千亩以上，是国家林业和草原局、财政部、国家乡村振兴局印发《生态护林员管理办法》第十四条第二款规定的标准一倍以上，不利于管护员有效履行职责。

**三是补偿机制不够健全完善。**湿地保护与经济发展、群众增收之间关系协调、保护管理的难度较大。以共和县石乃亥镇湿地保护情况为例，近年来青海湖流域湿地保护工作取得了明显成效，青海湖水位逐年上升，但水位上升淹没了一些牧民的原有草场，据统计，该镇淹没草场面积已达 2.2 万亩，涉及 4 村 80 余户，其中，30 余户牧民草场基本被淹没，严重影响了牧民生产生活。虽然 2018、2020、2021 年通过国家生态补偿项目有过一

定的补偿，但无法长期保障群众生产生活所需，生态补偿长效保障机制亟待健全完善。

**四是绿色协调发展还需深入探索。**湿地保护法第二十七条、青海省湿地保护条例第三十四条规定协调发展有关内容，由于自治州资源禀赋、发展基础、区位优势以及生态约束趋紧等原因，县域经济培育难度大，流域内发展不平衡问题愈加明显；城乡发展不平衡、乡镇之间发展不协调问题仍未得到较好解决；生态环境承载压力倒逼生产方式转变，生态保护与生产方式转变、生态产业与经济转型升级，持续推动经济发展与湿地保护相协调面临较大挑战。

**五是依法治理能力仍需提升。**对生态环境领域及人民群众反映强烈的热点、难点问题关注不及时，反应不迅速，河湖长、林草长、湿地管护等制度措施落实还有短板，发现问题、解决问题的能力水平还有不足。另外，司法实践中，仍然存在不同程度举证难评估难、线索移送机制和信息共享机制落实不到位、协调保障机制不够健全通畅等问题，湿地保护的监管合力还有提升空间。

### 三、意见建议

针对存在的问题，执法检查组建议从以下几方面加强和改进湿地保护工作，推动“一法一条例”深入贯彻落实。

**（一）加强宣传教育，进一步增强全社会保护湿地意识。**充分发挥湿地保护宣传教育的基础性作用，各级政府及行政主管部

门要提高宣传法律法规的主动性，结合专题宣传与经常宣传，灵活运用报刊、电视、广播、互联网、微信、微博、公益广告等各类媒体、载体，拓宽宣传范围和宣传途径，进一步提高“一法一条例”的社会知晓度，引导公众关注湿地、重视湿地，自觉保护湿地，在全州形成关心湿地、爱护湿地、参与湿地保护的良好氛围。要注重对湿地科普知识的宣传，持续提升湿地保护修复和利用的基础知识、基本规律，努力提高科学精准保护的全民意识和全民参与保护的能力。

**（二）强化工作举措，进一步推进湿地保护能力提升。**要进一步落实各级政府及其职能部门职责，严格落实“一法一条例”关于湿地划分、认定等规定，明确全州湿地范围和边界，公布湿地名录并实地设置保护标志和界桩，完善湿地保护有关各项规划，探索社会力量参与湿地保护的制度措施，形成多元化保护机制。要加大扶持力度，建立多渠道投入机制和投融资平台，明确湿地日常管护经费标准，对湿地保护有关的生态补偿、生态修复治理、科研监测、日常保护管理以及必要的基础设施建设等给予经费支持。要认真研判全州湿地保护现状，通过创建国家级、省级湿地公园、建立湿地保护小区等，落实管护责任并采取相应的管护措施，推进湿地保护工作。要加强基层保护管理队伍建设，合理确定湿地管护面积及人员配置，积极引进湿地保护专业人才，补齐县、乡湿地保护缺少人手的短板，努力提升湿地保护的能力和水平。

**（三）释放生态红利，进一步完善生态保护补偿机制。**探索建立完善的湿地生态补偿制度，形成长效机制，实现生态效益、社会效益、经济效益相统一。要建立湿地保护区域生态补偿制度，衔接乡村振兴战略，对认定为湿地的国土区域，以退牧还湿、退耕还湿等方式制定湿地生态作用和经济发展水平相适应的补偿长效机制，并通过搬迁、移民、聘任为管护员等多种方式对湿地形成空间保护。要建立湿地保护灾害补偿制度，对局部性、阶段性因湿地保护及其影响造成的损失进行补偿，如，水位上升、洪涝灾害等造成的淹没损失，湿地保护区内动物迁徙造成的沿途牧民牧场草资源损失等，都应当制定相应的补偿制度并形成长效机制。同时，落实湿地保护法第八条规定，建立完善表彰奖励办法，对湿地保护成绩卓著的单位和个人给予奖励。

**（四）规范合理利用，进一步保障湿地资源可持续发展。**积极融入“双循环”发展新格局，激活主体、激活要素、激活市场，不断提高各类资源配置效率，统筹湿地保护、利用与合理开发，促进可持续发展。要加强湿地品牌建设，积极谋划一批湿地保护修复项目，修复退化湿地，扩大湿地面积，改善湿地生态系统功能。要分类推进保护和治理，探索生态保护和高质量发展的多种模式和实现路径，结合打造国家清洁能源产业高地、国际生态旅游目的地、绿色有机农畜产品输出地，因地制宜、突出特色，通过对湿地资源的规范合理利用，带动湿地周边地区绿色产业和一二三产业融合发展，助力乡村振兴，促进经济发展与湿地保护相

协调。要充分利用湿地公园具有较重要的科研、宣教价值，与文旅、科普基地建设充分结合，有效推进国家湿地公园宣教工作，发挥国家湿地公园的综合效益。

**（五）强化协调监管，进一步加大湿地依法保护力度。**要制定全州湿地分级管理、名录发布、调查评价、保护修复、生态补偿等配套制度。要加强执法能力建设，理清执法责任和执法机制，开展对执法人员的业务培训，形成专业化的湿地保护执法队伍。要形成监管工作合力，通过适时开展执法检查、专项行动等方式，对有关破坏湿地的违法行为，立刻查办，严厉查处，用法治力量推动湿地保护法落地生根。要加大公益诉讼监督力度，高度关注对生态环境领域及人民群众反映强烈的热点、难点问题，加强行政、监察、审判、检察、司法机关的协作协同协调，建立健全湿地行政执法与公益诉讼检察相衔接的协作机制，强化执法司法保护，为高质量推动海南生态文明建设、筑牢国家生态安全屏障提供司法保障。

# 海南州人大常委会执法检查组 关于《中华人民共和国未成年人保护法》 《青海省未成年人保护条例》贯彻实施情况的 执法检查报告

——2023年8月28日在州第十五届人大常委会第十七次会议上

州人大民族和社会建设委员会主任委员 加 曲

**主任、各位副主任、各位委员：**

根据州人大常委会年度监督工作计划，7月份，州人大常委会组成由耿生成副主任任组长的执法检查组，组织召开州人民政府、州法院、州检察院、州民政局等22个相关职能部门负责人参加的专题汇报座谈会和辅导培训会，深入五县采取实地查看、查阅资料、座谈汇报等形式，对全州各级政府、相关职能部门贯彻实施《中华人民共和国未成年人保护法》《青海省未成年人保护条例》（以下简称“一法一条例”）情况进行了执法检查，现将有关情况报告如下，请予审议。

## **一、贯彻落实情况**

近年来，州政府认真贯彻落实“一法一条例”，落细落实儿童福利保障政策，持续优化未成年人成长环境，严厉打击侵害未成年人权益行为，全面构建起家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护、司法保护“六位一体”的新时代未成年人保护工作格局（以下简称“未保”），全州3.18万名18周岁以下未成

年人成长环境不断改善，关爱和依法保护未成年人正逐步成为社会共识，推动未保工作持续健康发展。

**（一）健全协调机制，提升工作质效。**州县两级人民政府均成立了由分管领导任组长，民政局主要负责人任副组长，相关单位负责人为成员的未保工作领导小组，定期召开领导小组工作会议，分析解决问题、推动落实工作，有效加强了对未保工作的统筹、协调、督促和指导。制定印发了《海南州儿童发展规划（2021-2023年）》《海南州关于指导推进家庭教育的五年规划（2021-2025）》《海南州防范中小学生欺凌专项治理行动工作实施方案》等文件，进一步压实工作任务，落实工作责任，细化工作措施，构筑了上下贯通、高效运转的工作体系，为未保工作全面开展提供了制度支撑和基本遵循。

**（二）强化家庭保护，筑牢监护防线。**州县两级人民政府认真贯彻实施《家庭教育促进法》，引导家长承担起家庭教育主体责任，针对未成年人履行监护职责不力等问题，发出“督促监护令”。大力实施“家家幸福安康工程”，开展寻找“最美家庭”“绿色家庭”等创建活动，通过“家风家训伴成长”“把爱带回家”“扣好人生第一粒扣子”等活动的开展，为未成年人健康成长营造了良好环境。全州5县36个乡镇426个行政村56个社区配有儿童主任482人、儿童督导员36人，对履行监护情况进行监督，有效维护了儿童合法权益。落实资金10万元扶持全州22所家庭教育指导中心开展各类家长培训和“书香润德”亲子阅读等活动，申报省

级家庭教育指导中心 5 个。

**（三）落实学校职责，增强法制意识。**州县两级人民政府充分利用国家安全教育日等重要时间节点，开展了青少年权益维护宣传以及防溺水、女童保护、人身安全、心理健康等自护教育，宣讲未成年人保护法等相关法律法规知识，进一步提升了未成年人自我保护意识和能力。积极推进校园安全防范建设专项行动，为全州 89 所中小学配备法治副校长 89 名，持续开展“护校安园”创建活动和“秋风”“护苗”等专项行动，实现全州中小学专职保安员配备率、学校封闭化管理率、一键式紧急报警和视频监控系統达标率、学校“护学岗”配备率“四个百分百”全面达标。持续推进“双减”“五项管理”工作，减轻中小学生学习负担和校外培训负担，促进学生健康成长。

**（四）注重社会保障，彰显政策作用。**州县两级人民政府将未保工作纳入平安海南建设考核评价体系，在全州“八五”普法规划中把青少年作为重点普法对象予以明确，“法律进校园”工作纳入了“八五”普法规划，组织开展“未保护航、守望成长”等系列活动。发动社会组织、企业、志愿者开展“童心向党”“情暖童心”等各类活动，实施“福彩圆梦·孤儿助学”“孤儿医疗康复·明天计划”、“希望工程”“送教上门”等项目，并建立未成年人保护中心 6 个、儿童福利院 3 个、儿童之家 482 个，有效保障了各类困境儿童基本生活。同时，严格落实城乡未成年人基本医保、大病保险和医疗救助等医疗保障制度，及时对全州 1114 名 18 周岁以下未成年

残疾人，8851名享受低保的儿童、65名孤儿，102名事实无人抚养儿童足额发放各类救助帮扶资金，确保对符合条件的城乡未成年人困难家庭“应保尽保”。

**（五）聚焦网络治理，净化网络环境。**州县两级人民政府积极开展了“净网”“清朗”等行动，进一步加强了对上网服务经营单位的管理，依法打击了利用互联网、手机等通信设备传播淫秽色情、电信诈骗等危害未成年人身心健康信息的违法行为。有效加强了短视频平台主播教育引导，对网站、微信、微博、抖音等新媒体平台进行严格审核和日常监管。构建了未成年人健康上网保护体系，如贵德县成立的“未成年人网络平台充值协助退费受理中心”“未成年人文明上网引导帮教中心”，助力营造了安全健康清朗的网络空间。

**（六）加强司法保护，护航健康成长。**州县两级人民政府不断加强和完善未成年受害人司法救助工作，在案件侦查、起诉、审判等各个环节最大限度保护未成年受害人的合法权益。共和县检察院、海南州检察院分别建立了“佩嶮姐姐”“法润·格桑”工作室，开展心理帮扶救助成效显著。共和县检察院建立的“未成年人警示教育基地”被评为“青海省青少年法治教育实践基地”，2023年1月共和县荣获“全国未成年人保护示范县”称号。2021年至2023年上半年，全州检察机关起诉侵害未成年人犯罪案件30件37人；全州法院审结未成年人犯罪案件10件，判决生效的未成年被告人10人，发出“家庭教育指导令”5份，判后回访未

成年被告人4人，时刻关注未成年被告人判后学习、生活及心理情况。

### 三、存在的主要问题

从执法检查情况来看，虽然全州未保工作取得了一定成效，但也存在一些不容忽视的问题和薄弱环节。

**（一）政府管理部门责任意识有待提高。**一是各成员单位政策衔接、数据共享不及时，配合不够紧密，责任落实不主动，联合执法、网络整治、宣传教育等环节工作不到位，还未完全形成整体合力。二是未保工作还需不断细化完善，特别是加强源头预防、强化服务保障、落实保护措施等方面需进一步改进。三是各相关部门对“一法一条例”宣传普及提升覆盖面等工作进展不平衡，大多集中在县城和乡镇，针对农牧民的普法宣传活动相对较少，农牧民未成年人保护意识不强。

**（二）家庭监护教育仍然薄弱。**一是部分家庭监护职责没有得到有效履行，监护形式主要是隔辈监护、单亲监护及亲友监护，监护缺失或监护不当引发的健康、安全、心理等问题较为普遍。二是少数婚姻破裂的家庭，有的监护人对于子女不管不顾、放任自流，影响了未成年子女健康成长。

**（三）学校监管教育还需加强。**一是学校缺乏专业心理辅导教师，全州仅有3名专业心理辅导教师，其余均为兼职，针对学生开展的专业心理辅导较少，法制教育、安全教育、生命教育等教育方式单一，效果还不理想。二是校园欺凌、霸凌隐蔽性强，

不易被发现，学校、家庭、社会协同作用发挥不够。三是部分学校对教职员工，尤其是临聘人员准入查询犯罪信息制度重视程度不高，落实力度不强。

**（四）社会保护力度需要提升。**一是全社会参与未保工作不够广泛，社会联动保护机制还不够健全，心理辅导、经济帮扶等工作协调衔接不够，各类社会救助保障措施“叠加效应”未充分释放。二是各县均不同程度存在校园周边商店、网吧等场所开展综合执法频次不够，部分商店违规向未成年人兜售香烟、租赁手机，娱乐场所登记身份证制度不严格等问题。三是特殊未成年人保护参与部门联动能力不足，多元化支持不够，社会专业人才参与不足，造成残疾、孤儿、留守等未成年人关爱保护停留于表面化，工作形式主要以提供常规性物质帮扶为主。

**（五）网络监管保护亟待升级。**一是未成年人缺乏是非对错认知判断能力和安全防范意识，对网络沉迷成瘾风险、不良信息接触风险、个人隐私泄露风险、网络违法侵害风险抵制能力不足，且监护人自身网络素养参差不齐，难以教育引导，网络负面影响较大，直接影响到未成年人健康成长。二是个别网络未成年人保护系统仍存在漏洞和薄弱环节，部分应用内容和设置级别较低，网络沉迷、网络欺凌、网络打赏消费、言行失范等现象依然存在，带有“隐形伤害”，难以管控。

**（六）司法保护方式尚待改进。**一是对侵害未成年人强制报告制度宣传力度不够，责任主体强制报告制度落实不够严，主动

报告意识不强。二是司法救助中各部门间的衔接，救助申请等工作方式和流程不够简化，部分未成年被害人恢复健康帮扶资金缺乏。同时，未成年人社区矫正机构、工作队伍等功能不健全，教育矫正项目内容单一，缺乏针对性。

#### 四、工作建议

针对“一法一条例”实施中存在的突出问题，执法检查组建议，着力抓好以下几个方面的工作。

**（一）规范体制运行，增强同频共振聚合力。**一是**加强组织领导**。各级政府要进一步加强未保机构自身建设，强化组织领导，将未保工作纳入国民经济和社会发展规划及工作绩效评价内容、平安建设考核内容和政府重要议事日程，切实做到未保各项工作“件件有着落、事事有回音”。二是**加强组织协调**。各级政府要健全完善未保工作协调机制，厘清工作职责，发挥联席会议制度的作用，及时研究解决工作中的重大问题，形成各司其职、各负其责、协调配合、责任到人、齐抓共管的工作格局，切实加大问题分析研判评率，及时处置突发状况，不断完善未保工作体系。三是**加强政策协助**。各级政府要着眼影响未成年人健康成长的突出矛盾和潜在问题，找准各部门合力开展工作的关键点、结合点、支撑点，制定完善未保工作配套政策，从源头预防、强化服务、政策落实等环节不断拓展未保工作的广度和深度。四是**加强政策宣传**。各级政府要高度重视“一法一条例”的宣传普及，要充分利用报纸、电视、网络、新媒体等宣传平台，面向全社会开展全方

位、立体式宣传，充分发挥乡镇、村社宣传职责，营造全社会关爱未成年人的良好氛围。

**（二）强化家庭保护，聚焦教育服务关爱点。**一是**引导监护人尽责**。各级政府要注重发挥家庭保护的最基础保护功能，为未成年人父母或其他监护人提供多种形式的家庭教育指导服务，帮助家长厘清维护权益和放松惩戒、保护隐私和放纵违法之间的边界，督促监护人履行好应尽的责任。二是**注重家庭教育指导**。各级政府将家庭教育指导服务纳入城乡公共服务体系和政府购买服务目录，鼓励和支持以政府购买服务的方式提供家庭教育指导。要充分发挥群团组织作用，依托儿童之家、社区组织等阵地，开展家庭教育指导服务，推动良好家风的形成。

**（三）狠抓学校教育，夯实校园防范安全线。**一是**加强教师培训力度**。充分发挥学校主阵地作用，将心理辅导、法治教育纳入教师年度培训计划和继续教育内容，着力培养心理辅导教师，探索和推广在校本课程中设立法治课，促进师生法治意识和法治素养的形成。二是**加强防治校园欺凌**。各级政府要高度关注校园歧视、校园暴力、校园霸凌现象，督促学校积极开展“防治校园欺凌”工作，推动学生欺凌和暴力行为早期发现、预防和处置，倡导人文关怀和人性化教育理念，拒绝语言伤害，完善学生寻求帮助的维权渠道，提升中小学校园欺凌工作的治理水平。三是**加强政策落实**。要持续推进“双减”“五项管理”等政策落实，强化校外学科类培训机构管理，增强学校教职员工、临聘人员准入查询

犯罪信息制度落实，加强学生体质健康管理，切实减轻未成年人负担。

**（四）注重部门协助，拓展未保工作覆盖面。**一是提升社会参与未保力度。统筹各方资源，发挥各方力量，通过福彩资助、扶残助学、春蕾计划等渠道，广泛开展助学活动，对困难家庭未成年人子女实施教育救助。依托家庭、村社、学校、社会的力量，引导专业机构、爱心企业、爱心人士、志愿者和各类慈善组织积极发挥作用，面向未成年人广泛开展公益项目、专项慈善捐助等服务活动。制定出台政府购买未成年人服务项目清单，列出每年工作项目，引导和支持社会组织积极参与，为未保工作提供更加有力的支撑。二是提升校外环境整治力度。健全日常校园周边环境监管体系，形成各部门联合执法常态化，严格督促各类商店、娱乐场所等落实未成年人保护的具体规定，对违法违规的经营者按规定给予顶格处罚，确保学校周边环境安全。三是提升重点儿童关爱力度。摸底筛查闲散未成年人、流浪儿童、失学辍学儿童，因监护人服刑、重病、重残等原因无人抚养监护的未成年子女以及缺乏有效关爱监护的农村留守儿童等重点群体的不同情况，量力而行制定帮扶和救助规划，将相关专业人才以“送出去和聘请来”的形式逐步增加，通过教育引导、关爱服务、劝学返校、培训就业等形式，帮助他们摆脱困境，健康成长。

**（五）净化网络环境，构筑身心健康防火墙。**一是加强网络环境监管。持续开展“净网”“清朗”等专项行动，深化源头治理，

健全未成年人网络安全保护体系，压实网络服务提供者主体责任，及时曝光典型案例，形成有力震慑。二是**加强重点巡查工作**。定期重点巡查未成年人较为活跃的网站平台、产品功能和位置版块，结合重要时间节点，集中力量整治危害未成年人身心健康的突出问题，及时发现处置各类反弹反复、隐形变异问题。三是**加强网络监督合力**。教育引导监护人给予未成年人更多的陪伴和交流，及时发现、制止和矫正未成年人的不良网络行为。学校建立完善常态化网络安全教育体系，积极履行强制报告责任。网络监管部门要发挥带头作用，严厉打击网络平台不良现象，从源头阻断未成年人受侵害的可能性。网络监管部门、家庭、学校等多方合作，切实为未成年人营造文明、健康、向上的网络环境。

**（六）统筹司法护航，织密权益维护防护网。**一是**完善强制报告机制**。积极开展强制报告制度宣传教育，加强对强制报告制度落实情况督促指导，明确学校、医疗机构、村（居）民委员会、社会工作服务、救助、福利等机构及管理人员职责，增强责任主体报告意识。二是**提高司法救助效率**。加强公安、检察院、法院等司法部门的衔接沟通，进一步简化司法救助流程。将教育矫正、心理咨询、社区服务等项目纳入全州购买服务指导性目录，由司法机关根据案件需要直接委托社会组织按项目接单收费，增强矫正效果。

# 海南州人大常委会视察组 关于全州乡村建设和三二一产业融合发展 情况的视察报告

——2023年8月28日在州第十五届人大常委会第十七次会议上

州人大常委会秘书长人选 办公室主任 快欠端智

主任、各位副主任、各位委员：

根据州人大常委会2023年监督计划安排，结合省人大代表专题调研活动，八月中旬，常委会利用三天时间，组织31名省州县乡四级人大代表，先后深入共和县产业融合发展示范园、兴海县唐乃亥乡下鹿圈村乡村振兴产业发展等12个项目现场开展了全州乡村建设和三二一产业融合发展情况视察活动。通过听介绍、问情况、议办法，代表们对建好和美乡村、壮大富民产业的认识更加深刻、行动更加自觉，纷纷提出“此次活动不仅是各地产业融合发展、基础设施建设和人居环境整治成效展示的经验分享，更是一次相互学习、取长补短的提升交流，将切实发挥好人大代表在推动农村更富裕、生活更幸福、乡村更美丽中的主体作用”，同时也针对视察中发现的问题，提出了很好的建议，这对于推动全州乡村建设持续提质、产业发展持续提效颇有裨益。

## 一、主要工作成效

近年来，全州各级人民政府坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，认真贯彻习近平总书记关于乡村产业发展的

重要论述和关于扎实稳妥推进乡村建设的重要指示，全面落实党中央、国务院和省委、省政府各项决策部署，紧贴建设宜居宜业和美乡村、构建具有海南特色产业体系，夯实发展基础、壮大发展规模、提升发展质效，有力促进农牧业全面升级、农牧区全面进步、农牧民全面发展，为推进农业农村现代化注入了新活力。

**（一）健全体制机制，夯实工作基础。**全州各级人民政府把乡村建设作为乡村振兴的重头戏，注重规划的科学性与超前性，正确处理当前与长远、建设与保护的关系，科学制定《海南州推进乡村建设行动方案》《海南州乡村建设协调推进机制》和《2023年海南州乡村建设提质行动实施方案》，及时成立乡村建设领导小组和乡村建设提质行动指挥部，推动人员、措施、责任三到位，形成了一级抓一级、层层抓落实的工作格局，“各炒一盘菜，共办一桌席”的发展理念不仅有效凝聚了共促发展的整体活力，而且打通了政策落实“最后一公里”。比如，同德县按照“省级统筹、州级协调、县乡主体”的原则，建立“一周工作法”“半月一调度”“每月一总结”工作机制，为全面推进乡村建设提供坚强的组织保障。

**（二）突出规划引领，优化空间布局。**全州各级人民政府坚持规划建设一盘棋，顺应乡村发展规律，明确村庄布局分类，因地制宜界定乡村建设规划范围，严格保护农牧业生产空间和乡村生态空间，严禁随意撤并村庄搞大社区，严禁违背群众意愿大拆大建，稳步有序推进村庄规划编制工作，不断理清村庄发展思路，

明确乡村振兴各项任务优先序，促进资金跟着项目走、项目跟着规划走，规划的地域特色、乡土气息得到有效展示，实现了生产生活的合理布局、建设过程的依规有序。比如，贵德县以国土空间总体规划为总纲，按照“适度超前、保留特色、科学实用”的思路，合理确定村庄规划布局，并通过召开对接会、审查会等方式完善建设思路、标准内容，保证了规划的科学性、合理性。

**（三）注重产业带动，推动富民强村。**全州各级人民政府以延伸产业链为重点，突出牦牛、藏羊、油菜、青稞、饲草、冷水鱼等优势产业，统筹整合涉农产业资金和乡村振兴产业发展资金，着力打造标准化生产基地、优势特色产业集群，推动农业经营方式从小农户“单打独斗”到与现代农业发展有机衔接转变，新培育农牧民合作社 103 个、家庭农牧场 133 个、产业化龙头企业 10 家，新建千头万只牦牛藏羊标准化生产基地 32 个，打造万亩青稞、油菜、饲草种植基地 11 个，创建共和县国家级藏羊产业园、贵南县饲草藏羊省级现代农业产业园，打造同德州级牦牛产业园，建成全省规模最大、标准最高的共和县活畜交易市场。坚持品牌强农，统一打造高原“天路飘香”区域公用品牌，做大做强“青海湖乳品”“香三江”等品牌，不断提高产品附加值。壮大“农牧+”特色产业新业态，依托黄河沿线丰富的文化旅游资源、青海湖景区辐射带动优势，积极发挥星级乡村旅游接待点联动效应，促进乡村农旅融合发展，不断拓宽了群众增收渠道。比如，共和县开设牦牛肉干、牛副、羊肉串、沙棘原浆、三文鱼饺子、小银鱼制品、青稞面 7 条生产线，有效推动三二一产业融合发展。

**（四）强化项目支撑，美化村容村貌。**全州各级人民政府坚持“多个渠道进水、一个池子蓄水、一个龙头出水”原则，从州级层面将涉及住建、乡村振兴、水利、交通、环林、农牧、文旅等部门的居住条件改善、清洁能源、道路提升、厕所革命、农房改造等项目有机结合，整体连片提升村庄建设品位。2023年，共安排30个美丽乡村、23个乡村振兴试点村、165户农牧民抗震改造、6270户农牧民居住条件改善、2775座农村户厕，以及20个村的供水保障和34项农村道路、32项电信服务保障和30项农村电网巩固提升工程，各类建设项目有力有序推进。全面开展“三清三改”整治行动，排查整治行政村426个，累计清理村内积存垃圾3566处、2697吨，有效改善了农牧区人居环境面貌和人民群众生活品质。比如，总投资6.3亿元的兴海县唐乃亥移民安置暨集镇建设项目配套道路、绿化、电力、公共活动场所等基础设施，项目建成后将从根本上改善唐乃亥乡上、中、下三村移民群众居住环境，全力推动巩固拓展脱贫攻坚成果同乡村振兴有效衔接取得新成效，真正让移民群众看到变化、得到实惠。

**（五）重视科技引领，激发内生活力。**全州各级人民政府坚持把农牧业科技进步作为发展现代农牧业的有效途径，围绕国家可持续发展议程创新示范区建设，建成农牧业科技示范基地22家。大力推广测土配方施肥、牦牛“三增三适”（增温、增草、增料,适度规模、适度补饲、适时出栏）、藏羊高效养殖等技术，完成国家级、省级品种区域试验6个，青稞品种区域试验2个，农业科技进步贡献率达到58.2%。深化基层农牧业技术服务体系

改革，全面推行县乡农技人员包村联户制，进一步加强农牧业专业技术队伍建设和农牧区实用人才队伍的培养，培训农牧业专业技术人员 780 余人次，开展各类农村实用人才能力提升培训 1800 余人次、高素质农牧民培训 3000 余人次，为打造全省绿色有机农畜产品输出地先行示范区建设提供了坚强的人才保障。比如，州科技局建立“科技人员到户、技术要领到人，良种良法到田进圈”服务机制，解决基层农技推广断层问题，加快推进了农牧业科技成果有效转化。

**（六）完善公共服务，提高幸福指数。**全州各级人民政府聚焦提高乡村公共服务便利度，不断在医疗、养老、教育、文化等领域推出一系列惠民生、暖民心举措，增强城乡基本公共服务的均衡性和可及性，让广大农牧民在家门口乐享幸福生活。比如，共和县推行“136+N”环境卫生整治工作机制（每周 1、3、6 定期开展 N 次环境卫生整治），常态化开展“清洁海南”行动，农牧区环境卫生得到明显改善；贵德县先后投资 1895 万元新建村卫生室 67 个、维修村卫生室 11 个，为每个村卫生室配备 1 名持有乡村医师证的乡村医生，全县 9 个乡镇卫生院、123 所村级卫生室均达到标准化水平；贵南县实行“路长制”，常态化抓好公路巡查，开展道路应急抢险保通 6 次 58 公里，治理风险隐患 17 处，保障了农牧区路网外联内通、通村畅乡；同德县加大乡风文明建设力度，修订完善了 73 个村规民约；兴海县投资 5431 万元建设 4G 基站 133 个、5G 基站 60 个，全县 57 个行政村实现网络全覆盖。

## 二、工作中存在的问题

从集中视察和汇报座谈情况来看，虽然全州乡村建设扎实有效、产业融合发展富有成效，但与党中央、国务院总体部署和省委、省政府具体要求相比，与群众日益增长的美好生活需要相比，工作中仍然存在不少短板，突出表现在以下五个方面：

**一是村庄规划编制整体成效仍未显现。**村庄规划编制的全域全要素管控能力有待提高，引领发展的前瞻性、科学性依然不高，有的村庄规划注重于用空间布局来描述建设远景和实施手段，缺乏实施计划性的研究；有的村庄规划侧重于风貌整治、治污改厕、垃圾处理，而对经济产业布局、公共基础设施建设方面的设计较少，指导村庄建设整体推进上有欠缺。同时，各县村庄规划编制进度不一，一定程度上影响了乡村振兴示范村、美丽乡村示范村建设进度。比如，全州 426 个行政村中，编制村庄规划 68 个，正在编制 86 个，村庄规划编制进度较为缓慢。

**二是产业联农带农富农机制仍不健全。**近年来，全州上下以“提质、稳量、补链、扩输”为路径，开拓联农带农方式、增强联农带农能力，但各类新型经营主体与农牧民之间的利益联结还不够紧密，过度依赖市场主体，在帮带过程中，没有形成共同发展、互利共赢的机制，“优质不优价”问题导致农牧民群众生产积极性不高，量小质弱、有品牌无规模问题比较普遍。比如，全州只有 144 家规模养殖场，辐射带动的大多数养殖户基础设施还比较落后，配套设施不完善，现代化、标准化、规模化养殖方式比重小，达到“十配套”标准的规模化养殖场不足总数的 5%，现有农牧业产业基础设施无法满足推进现代化农牧业生产需求。

**三是激发共建共享内生动力仍有不足。**农牧民群众是乡村建设的主力军和“受益人”，但随着大批青壮年进城务工，留守的劳动力多数年龄偏大、素质偏低，接受新事物较慢或自身发展意识不强，基本上跟不上现代农牧业发展步伐，导致乡村建设仍以政府部门主导推动、乡镇组织实施为主，部分村还存在干部干、群众看的现象。比如，县乡两级人民政府推进实施产业发展指导意见时，调动群众主动参与的措施不多，群众自发建设的积极性不高，缺乏主人翁意识，乡村振兴为农牧民而兴、乡村建设为农牧民而建的工作要求落实还有不少差距。

**四是产业融合集约发展水平仍需提升。**全州三二一产业融合式、集约化发展尚处于初级阶段，在精深加工、仓储运输、市场开拓等方面能力欠缺，致使低端农畜产品过剩，高端优质农产品供给不足，“小、散、乱”现象较为普遍，“拳头”产品和优势产品偏少，综合附加值不高，市场竞争力不强，生产经营主体的组织化、规模化程度偏低。比如，虽然高原“天路飘香”区域公用品牌的知名度和影响力进一步提高，但总体上全州农牧企业科技含量不高，一产接二连三不够，更多靠政策、靠补贴，“大路货”多，“名特优新”少，加之品牌宣传推介不足，农牧户不能充分分享二三产业增值收益。

**五是乡土技能人才培养力度仍缺后劲。**全州各地农牧业技术服务体系建设依然薄弱，农牧业技术人才、特色产业发展人才特别是产业带头人、经营管理人紧缺，呈现从事农牧业人才年龄偏高、本地“土专家”“田秀才”偏少的“一高一少”现象。现代农牧业

新技术的应用面较小，科技培训覆盖面不宽，发展方式较为粗放，创新驱动支撑能力不足，全州科技成果转化率、产业化率亟需持续提升。比如，基层规划人才短缺、技术力量薄弱，无法准确把握规划编制中规则、技术、指标等方面存在的不确定性，导致村庄规划编制工作有所滞后。

**六是村级集体经济综合发展仍不平衡。**全州村集体经济增收渠道主要以土地租赁、光伏发电和村集体入股企业分红为主，产业基础相对薄弱，凭产业增加村集体经济收入的比例尚小。集体经济项目集群效应发挥不明显，大部分村确定思路、实施项目时单打独斗多、抱团发展少。部分村级干部和群众的发展意识不强，存在“畏难”情绪，认为发展集体经济没有好的路子，没有创收办法，不愿主动尝试，害怕失败，想要再等等看，思想有顾虑，工作积极性不高。

### 三、今后工作建议

下一步，州人民政府及相关工作部门要突出问题导向，聚焦目标任务，把握标准要求，以更高的工作标准、更有力的工作举措，推动全州乡村建设行动、乡村振兴战略更好更深入的实施，对此提出以下六点建议：

**（一）因地制宜、分类指导，在压茬推进规划编制上持续发力。**进一步高度重视乡村规划管理工作，统筹考虑村庄建设、产业发展中的群众需求，综合考虑村庄区域位置、经济条件、发展趋势，加快村庄规划编制进度，明确村庄布局分类，合理划定各类空间管控边界，优化布局乡村生活空间，因地制宜界定乡村建

设规划范围，严格保护农牧业生产空间和乡村生态空间，牢牢守住 148.6 万亩耕地红线。发挥村庄规划指导约束作用，合理确定公共基础设施建设配置标准，不搞齐步走、“一刀切”，确保各项建设依规有序开展。建立政府组织领导、村民发挥主体作用、专业人员开展技术指导的村庄规划编制机制，以规划引领乡村建设提速、乡村振兴提质，共建共治共享美好家园。

**（二）建管并重、长效运行，在保障农牧民群众增产增收上持续发力。**坚持先建机制、后建工程，确保乡村建设项目长期稳定发挥效用，防止重建轻管、重建轻用。重点围绕绿色有机农畜产品输出地样板区建设，**积极推进农畜产品精深加工。**以农畜产品精深加工为主攻点，加大特色优势产业政策倾斜和财政资金补助力度，精准实施本地龙头企业培育工程，推动雪峰乳业、青海湖肉业、可可西里、“青青海”等州内龙头企业延链、补链、强链，不断增强本土企业发展活力和整体实力；**积极推进农业品牌建设。**鼓励扶持经营主体积极注册商标，申报认证“二品一标”（绿色食品、有机食品和农畜产品地理标志）。组织辖区内农牧业企业积极参与各级农畜产品展销、评优、评奖活动，对通过国家、省级认证的品牌农畜产品给予奖励和政策倾斜。集中力量、统一打造高原“天路飘香”区域公用品牌，积极培育“光伏羊”区域公用品牌，加快推进农畜产品专卖店、体验店、展示厅建设，健全检验检测体系，实现身份赋码，扫码溯源。**积极推进市场营销。**着力培育多元营销主体，因地建设农畜产品展示和配送、交易中心，大力培养熟悉农畜产品产销、具有显得营销理念的管理服务队

伍，不断以“卖得好”带动“种得好”“养得好”。

**（三）政府引导、群众参与，在增强乡村建设内生动力上持续发力。**进一步强化政府层面引导，坚持为农牧民而建，尊重农牧民意愿，广泛依靠农牧民、教育引导农牧民、组织带动农牧民搞建设，不搞大包大揽、强迫命令，防止机械照搬城镇建设模式，打造各美其美、美美与共的和美乡村。健全党组织领导的村民自治机制，充分发挥村民委员会、村务监督委员会、集体经济组织作用，引导农民全程参与乡村建设，保障农牧民的知情权、参与权、监督权。在项目谋划环节，加强农牧民培训和指导，组织农牧民议事，激发农牧民主动参与意愿。在项目建设环节，鼓励村民投工投劳、就地取材开展建设，积极推广以工代赈方式，吸纳更多农牧区低收入群体就地就近就业。在项目管护环节，推行“门前三包”、受益农牧民认领等农牧民自管方式，共同缔造美好环境、幸福生活。

**（四）突出特色、提升质效，在积极推进产业基地建设上持续发力。**突出地域特色、乡村特点，在保留乡土风貌基础上结合田园风光、乡土文化、民间艺术等，积极探索一域一品、一乡一业的连片组团式发展路径，重点抓好共和县国家级藏羊产业园和全国草地畜牧业转型升级试点县建设，贵南县省级草业产业园和国家级草产品现代农业全产业链标准化示范基地建设，积极推进贵南活畜交易市场、贵德县冷凉蔬菜种植基地、兴海牦牛奶加工产业园等重大项目建设，着力提升农畜产品标准化、绿色化生产能力。融合带动三二一产业集约发展，积极促进休闲与观光、产

加销、农旅居一体化发展，借文化之力、创农业品牌、拓消费市场，提高附加值，助推农牧民增收致富。

**（五）多措并举，多点开花，在培育乡土乡村人才培养上持续发力。**始终坚持“人才战略”，突出本土人才素质能力建设，加大“输血”力度，增强“造血”功能，进一步健全完善人才培养机制，加快培育各类技术技能和服务管理人员。探索建立乡村工匠培养和管理制度，支持熟悉乡村的专业技术人员参与村庄规划设计和项目建设，统筹推进城乡基础设施建设管护人才互通共享。探索经营型人才、实用型人才、乡村工匠等人才成长路径，整合撬动各类要素资源向农村集聚，实现产业链与人才链精准对接。

**（六）多元融合、久久为功，在提高村级集体经济发展质量上持续发力。**坚持问题导向、目标导向，聚焦发展壮大村级集体经济，大力引导各地因地制宜推动村级集体经济提质增效。坚持将各类涉农资金向农牧区汇聚，各类涉农政策向农牧区倾斜，做足资源、资产两篇文章，找准乡村振兴着力点，发展特色乡村产业，打造各具特点、可借鉴可复制可推广的乡村振兴示范村，努力形成组织引领、产业带动、联合推进、群众增收的“特色+规模”发展新格局。认真总结推广示范村发展经验，坚持示范引领，在抓好示范村建设的同时，以点带面、连线成片，带动全域实现乡村振兴。

# 州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案）》 审议修改情况的报告

——2023年8月28日在州第十五届人大常委会第十七次会议上

州人大法制和监察司法委员会主任委员 力格加

主任、各位副主任、各位委员：

按照立法程序要求，现将《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案）》以下简称《条例（草案）》的审议修改情况汇报如下；

## 一、《条例（草案）》一审后的修改过程

2023年6月26日至27日召开的州第十五届人大第十六次会议对《条例（草案）》进行了第一次审议，并提出修改审议意见9条。会后，按照立法程序要求，征询省人大环境保护委员会意见。省人大环境保护委员会反馈7条审查意见。之后，8月5日在西宁组织召开专家论证会，会上，与会专家就《条例（草案）》适用范围、对象、法律责任设置、部门职责任务设定等问题展开了深入讨论，并提出了具有建设性意义的指导意见和具体修改建议。8月8日，州人大法制和监察司法委员会召开全体会议与州人大农环委、法工委根据省人大环境保护委员会、法律专家反馈意见进行了集中修改。至此，形成《条例（草案）》意见征求稿。调整后的《条例（草案）》由原来的5章

47条，调整为不分章节共32条。

根据《立法法》规定，于8月11日在海南电视台新闻联播及公众号、海南报及公众号上向社会公开发布征求意见。同时，将《条例（草案）》征求州委领导、州政府、州政协、各县人大、县政府的意见，共征求到15条修改意见。8月18日，州人大法制和监察司法委员会再次召开全体会议，对修改后的《条例（草案）》进行了统一审议。8月25日召开的主任会议进行了审查，并提出建议意见10条。8月27日州人大法制和监察司法委员会、州人大农牧和环境资源保护委员会召开会议根据主任会议和社会各界反馈的意见，对《条例（草案）》再次进行修改完善。形成了目前的《条例（草案修改稿）》。经州十五届人大常委会第30次会议研究同意，现提请州十五届人大常委会第17次会议第二次审议。

## 二、《条例（草案）》的具体修改意见

1.在第一条中增写了《中华人民共和国青藏高原生态保护法》的立法依据。增写“促进经济社会可持续发展”内容。

2.将第二条修改为“本条例适用于自治州行政区域内（含青海湖国家公园）不可降解塑料制品的生产、销售、使用、回收、污染防治和监督管理等活动。”

3.将“不可降解塑料制品管理工作应当坚持政府引导、源头管控、综合治理、公众参与的原则”，作为第三条单独表述。

4.将第三条第一款修改为“自治州行政区域内实行不可降解

塑料制品禁止、限制目录管理和动态调整制度。”修改后连同第二款调整为修改后的第八条。

5.将原第三条第三款关于救灾等特殊情况有关规定修改后调整为第八条第三款。

6.将第四条第二款修改为“乡（镇）人民政府应当做好本行政区域内的禁止、限制生产、销售、使用及回收不可降解塑料制品的监督管理工作。”

7.将第九条第一款修改为“商场、药店、书店、集贸市场等经营场所以及旅游、住宿、餐饮等行业，应当使用可降解塑料袋、纸袋、布袋和符合性能和食品安全要求的可降解塑料餐具等替代品”。将第二款修改为“前款规定的场所、经营者，应当在经营场所醒目位置设置不予提供禁止、限制目录内不可降解塑料制品的提示标识，不得违反禁止、限制目录的规定销售、使用或者提供使用不可降解一次性塑料袋、塑料餐具等塑料制品。”同时删去了第十一条第一款。

8.增写了“医院、卫生站、诊所等医疗单位应当做好医用塑料废弃物回收和处置，防止医疗塑料废弃物污染环境。禁止经营者销售和使用以医疗废物为原料制造塑料制品。”分为两款表述，作为修改后的第十条。

9.将《条例草案》第十条与第十七条、第二十一条的相关内容修改后整合为“鼓励和支持农业生产者使用可降解农用薄膜。农用薄膜销售者、使用者不得采购、销售、使用不符合国家强制

性标准的农用薄膜。农用薄膜使用者应当及时回收田间的非全生物降解废弃农用薄膜，交至回收网点，不得随意弃置、掩埋或者焚烧。鼓励农用薄膜生产者、销售者、回收网点、废弃农用薄膜回收再利用企业或者其他组织相互合作，开展废弃农用薄膜、农药化肥等包装类不可降解塑料制品回收、处置和再利用活动。”分为四款表述，作为修改后的第十一条。

10.将《条例草案》第十一条与第十七条、第二十二条的相关内容修改后整合为“电子商务、快递等行业应当发展绿色物流，推行包装标准化、减量化，减少电商商品在寄递环节的二次包装，防止不可降解塑料制品二次污染。鼓励电子商务平台、外卖平台、快递企业与环卫单位、回收企业等开展多方合作，规范回收快递包装、外卖餐盒等塑料废弃物。商品零售场所开办单位、电子商务平台企业和快递、外卖企业，应当每年向商务、邮政等主管部门报告一次性塑料制品使用、回收情况。”分为三款表述，作为修改后的第十二条。

11.将《条例草案》第十三条修改为“自治州内举办各类公共活动或者大型民间活动，应当停止使用禁止、限制目录内的塑料袋、塑料餐具等不可降解一次性塑料制品，并做好塑料制品废弃物的清理回收工作。”作为修改后的第十四条。

12.将《条例草案》第十五条中的“推广使用可降解塑料制品或者可循环、易回收、可降解的替代产品”，调整为第十四条第一句，作为修改后的第十五条。删去了第十五条的其他内容。

13.删去了《条例草案》第十八条中的“推进黄河流域高质量发展”，作为修改后的第十七条。

14.在《条例草案》第十九条将州县政府修改为“工业商务和信息化部门”；将“暂储”修改为“贮存”。修改后的第十八条。将第十八条、第二十五条中的“处理”修改为“处置”。

15.《条例草案》第二十条中的“将按照国家有关规定，在财政补贴、政府采购、人才引进、信贷和税收优惠等方面给予支持”，修改为“将按照国家有关规定，在财政补贴、政府采购、人才引进等方面给予支持”。修改后的第十六条。

16.删去了《条例草案》第二十三条中的“露天“二字。修改后的第十九条。

17.《条例草案》第二十四条增加一款“旅游经营单位应当建立健全旅游景区生活垃圾常态化管理机制，制止游客随意丢弃塑料垃圾行为，及时清扫、收集景区景点不可降解塑料垃圾，防止塑料垃圾污染环境”，作为修改后的第二十条第二款。

18.为了加强塑料废弃物回收、利用工作，增写一条“县人民政府环境卫生主管部门应当加强城乡生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的管理工作，建立不可降解塑料制品废弃物回收制度，明确回收单位责任，细化回收措施，推进塑料制品废弃物及时回收、利用和无害化处理。禁止垃圾分类投放后混合收集、运输和处理。”分为两款表述，作为修改后的第二十二條。

19.将《条例草案》第二十六条中的“推广使用先进环保技术处理塑料废弃物”，修改为“推广先进适用的环保技术处理塑料废弃物”。修改后的第二十三条。

20.将《条例草案》第二十八条中的“市场监督管理等部门“，修改为“生态环境、工业商务和信息化、农牧、市场监督管理和邮政管理等部门”。修改后的第二十四条。

21.第四十一条至四十六条内容合并简化成为修改后的第二十八、二十九、三十条。

22.将《条例草案》第五章第四十一条“违反本条例规定的其他行为，法律法规已有处罚规定的，从其规定”调整为修改后的第三十二条。

23.个别用词按照立法技术作了处理，部分文字表述按法言法语进行了修改。

法制和监察司法委员会认为，《条例（草案修改稿）》在起草和审议过程中一是坚持习近平生态文明思想，立足于保护和改善我州生态环境，促进经济社会高质量发展，从“小切口”入手，以“小快灵”的形式立法解决问题，体现了科学立法；二是贯彻“全过程人民民主”理念，坚持开门立法，通过邀请法律专家、人大代表、行业代表直接参与立法，首次发挥基层立法联系点等作用方式，召开多层次、多领域的广泛征求立法意见建议，体现了民主立法；三是严格遵循上位法的有关规定、原则和精神，切实维护法制统一，体现了依法立法。法制和监察司法委员会统一审议

后认为，经过反复修改完善，《条例（草案修改稿）》已经成熟，符合法律法规的规定，体现了地方特色，具有可操作性，建议本次常委会会议审议后表决通过。

- 附件：1.海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案改稿）
- 2.海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改对照稿）

附件 1

# 海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例 (草案修改稿)

——2023年8月28日在州第十五届人大常委会第十七次会议上

**第一条** 为了防治不可降解塑料制品污染，保护和改善环境，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国青藏高原生态保护法》等法律法规，结合自治州实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于自治州行政区域内可降解塑料制品的生产、销售、使用、回收、污染防治和监督管理等活动。

**第三条** 不可降解塑料制品管理工作应当坚持政府引导、源头管控、综合治理、公众参与的原则。

**第四条** 自治州、县人民政府应当加强对不可降解塑料制品监督管理工作的领导，建立统筹协调机制和考核评价制度，解决工作中的重大问题，督促有关部门依法履行监督管理职责，并将所需经费纳入同级财政预算。

乡(镇)人民政府应当做好本行政区域内的禁止、限制生产、销售、使用及回收不可降解塑料制品的监督管理工作。

**第五条** 自治州、县人民政府发展和改革委员会负责本行政区

域内不可降解塑料制品管理的统筹协调工作。

自治州、县人民政府生态环境部门对本行政区域内不可降解塑料制品污染防治工作实施统一监督管理。

自治州、县人民政府市场监督管理、住房和城乡建设、工业商务和信息化、自然资源、农牧、水利、文体旅游广电、交通运输、教育、卫生健康、林业和草原、乡村振兴、民族宗教、邮政管理等部门按照各自职责负责不可降解塑料制品的监督管理工作。

**第六条** 社会团体应当协助和配合有关部门开展不可降解塑料制品管理工作。

基层群众性自治组织、各类学校等应当协助有关部门、乡（镇）人民政府开展不可降解塑料制品污染防治工作，将不可降解塑料制品污染防治纳入村规民约、居民公约、学生守则、寺规僧约，引导村（居）民、中小学生和僧侣开展不可降解塑料制品污染防治活动。

鼓励和支持各类科研机构、生态环境保护组织开展各种形式的不可降解塑料制品污染防治活动。

**第七条** 国家机关、社会团体、企业事业单位、基层群众性自治组织应当加强不可降解塑料制品污染防治宣传教育，增强公众环境保护和节约资源意识。

各类学校应当对青少年、儿童进行不可降解塑料制品污染防治知识普及教育。

新闻媒体应当开展不可降解塑料制品污染防治公益宣传，加强舆论引导和监督。

**第八条** 自治州行政区域内实行不可降解塑料制品禁止、限制目录管理和动态调整制度。

禁止、限制不可降解塑料制品目录的具体种类、实施时间和适用区域等内容，由自治州人民政府发展和改革委员会会同有关部门依法拟定，报自治州人民政府批准后向社会公布。

在应对自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件等重大突发公共事件期间，用于特定区域应急保障、物资配送、餐饮服务等的一次性塑料制品免于禁限使用。

**第九条** 商场、药店、书店、集贸市场等经营场所以及旅游、住宿、餐饮等行业，应当使用符合性能和食品安全要求的纸、布、可降解塑料制品等替代品。

前款规定的场所、经营者，应当在经营场所醒目位置设置不予提供禁止、限制目录内不可降解塑料制品的提示标识，不得违反禁止、限制目录的规定销售、使用或者提供使用不可降解一次性塑料袋、塑料餐具等塑料制品。

**第十条** 医院、卫生院（室）、诊所等医疗单位应当做好医用塑料废弃物回收和处置，防止医疗塑料废弃物污染环境。

禁止经营者销售和使用以医疗废物为原料制造塑料制品。

**第十一条** 鼓励和支持农业生产者使用可降解农用薄膜。

农用薄膜销售者、使用者不得采购、销售、使用不符合国家

强制性标准的农用薄膜。

农用薄膜使用者应当及时回收田间的非全生物降解废弃农用薄膜，交至回收网点，不得随意弃置、掩埋或者焚烧。

鼓励农用薄膜生产者、销售者、回收网点、废弃农用薄膜回收再利用企业或者其他组织相互合作，开展废弃农用薄膜、农药化肥等包装类不可降解塑料制品回收、处置和再利用活动。

**第十二条** 电子商务、快递等行业应当发展绿色物流，推行包装标准化、减量化，减少电商商品在寄递环节的二次包装，防止不可降解塑料制品二次污染。

鼓励电子商务平台、外卖平台、快递企业与环卫单位、回收企业等开展多方合作，规范回收快递包装等塑料废弃物。

商品零售场所开办单位、电子商务平台企业和快递、外卖企业，应当每年向商务、邮政等主管部门报告一次性塑料制品使用、回收情况。

**第十三条** 商品零售、餐饮、旅游景区等经营场所管理者应当建立管理制度，及时制止在本场所内销售或者提供使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为。制止无效的，应当向市场监督管理、工业商务和信息化、文体旅游广电等部门报告。

**第十四条** 自治州内举办各类公共活动或者大型民间活动，应当停止使用禁止、限制目录内的塑料袋、塑料餐具等不可降解一次性塑料制品，并做好塑料制品废弃物的清理回收工作。

**第十五条** 自治州、县人民政府及其有关部门应当支持可循

环、易回收、可降解替代材料及产品的引进和推广，推进本地区、本系统使用塑料制品源头减量工作，督促生产、经营单位减量使用不可降解塑料制品，减少不可降解塑料制品废弃物污染环境。

对引进和推广使用不可降解塑料制品替代品及回收利用不可降解塑料制品的单位和个人，按照国家有关规定，在财政补贴、政府采购、人才引进等方面给予支持。

**第十六条** 自治州、县人民政府生态环境部门应当会同有关部门加强黄河流域农业、工业、城乡生活不可降解塑料使用的减量管控和污染防治工作，统筹固体废物收集、处置等环境基础设施建设，对垃圾填埋场等易污染场所开展调查评估，采取风险防范措施，保护黄河流域生态环境安全。

**第十七条** 自治州、县人民政府工业商务和信息化部门应当加强风、光、热、水、储及其装备制造、电力基础设施等企业管理，督促企业落实减量使用不可降解塑料制品措施，建立和实行塑料废弃物回收、贮存、处理制度，防止环境污染。

**第十八条** 县、乡（镇）人民政府应当将清理不可降解塑料废弃物纳入村庄、社区和单位清洁范围，动员和组织村（居）民、干部职工，及时清理散落在房前屋后、河塘沟渠、田间地头、住宅小区、楼台林园、巷道公路、工作场所等区域的塑料废弃物。

**第十九条** 自治州、县、乡（镇）人民政府应当发挥各级河湖林草长制平台作用，及时清理清运河流、湖泊、水库、林地、草原管理范围内不可降解塑料废弃物。

旅游经营单位应当建立健全旅游景区生活垃圾常态化管理

机制，制止游客随意丢弃塑料垃圾行为，及时清扫、收集景区景点不可降解塑料垃圾，防止塑料垃圾污染环境。

**第二十条** 自治州、县人民政府应当建立不可降解塑料制品废弃物投放、回收、利用、处理体系，合理安排生活垃圾分类收集设施设备站点，实行户收集、村（居）集中、乡（镇）运输、县处置责任制，提高塑料废弃物收集、清运、处置效率。

**第二十一条** 县人民政府环境卫生主管部门应当加强城乡生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的管理工作，建立不可降解塑料制品废弃物回收制度，明确回收单位责任，细化回收措施，推进塑料制品废弃物及时回收、资源化利用和无害化处理。

禁止垃圾分类投放后混合收集、运输和处理。

**第二十二条** 自治州、县人民政府生态环境部门应当推广先进适用的环保技术处理塑料废弃物，提高塑料垃圾资源化利用和无害化处置水平。按照人口分布、便于运输、成本低廉、生态环保等要求，统筹规划、合理布局、依法建设符合环保标准的处理场所和设施，防止不可降解塑料废弃物直接填埋。

**第二十三条** 自治州、县人民政府应当建立生态环境、市场监督管理、住房和城乡建设、工业商务和信息化、文体旅游广电、农牧、林业和草原、水利等部门联合执法机制，及时查处违法生产、销售、使用不可降解塑料制品的行为。

**第二十四条** 自治州、县人民政府生态环境、工业商务和信息化、农牧、市场监督管理和邮政管理等部门应当将违法生产、

销售、使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为列入失信记录，纳入信用信息共享平台公示，依法实施联合惩戒。

**第二十五条** 自治州、县人民政府应当将不可降解塑料制品污染防治纳入环境保护目标考核范围。建立约谈制度，对因不可降解塑料制品造成环境污染隐患的下一级人民政府及其主要负责人实施约谈，对整改情况进行监督检查，并将约谈整改情况向社会公开。

**第二十六条** 任何单位和个人有权向生态环境、市场监督管理、工业商务和信息化等部门举报生产、销售、使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为。

自治州、县人民政府生态环境、市场监督管理、工业商务和信息化等部门应当向社会公布举报方式。接到举报的部门应当及时处理并将处理结果告知举报人。对实名举报查证属实的，按照有关规定对举报人给予奖励。

**第二十七条** 自治州、县人民政府对禁止生产、销售、使用不可降解塑料制品工作中作出突出成绩的单位和个人，应当依据有关规定给予表彰、奖励。

**第二十八条** 经营单位违反本条例规定，销售禁止、限制目录内不可降解塑料制品的，由州、县人民政府市场监督管理部门责令改正；拒不改正的，处一万元以上十万元以下罚款。

零售摊贩违反本条例规定，销售禁止、限制目录内不可降解塑料制品的，由县人民政府市场监督管理部门责令改正；拒不改正的，处二百元以上一千元以下罚款。

**第二十九条** 经营单位违反本条例规定，使用或者提供使用禁止、限制目录内不可降解塑料制品，或者未按照国家有关规定报告塑料袋等不可降解塑料制品使用情况的，由州、县人民政府工业商务和信息化、市场监督管理、邮政管理等部门责令改正；拒不改正的，处一万元以上十万元以下的罚款。

零售摊贩违反本条例规定，使用或者提供使用禁止、限制目录内不可降解塑料制品的，由县人民政府市场监督管理部门责令改正；拒不改正的，处一百元以上五百元以下罚款。

**第三十条** 州、县人民政府有关部门及其工作人员在不可降解塑料制品污染防治和监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人依法给予处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

**第三十一条** 违反本条例规定的其他行为，法律法规已有处罚规定的，从其规定。

**第三十二条** 本条例自 2024 年 月 日起施行。

# 海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例 (草案修改对照稿)

注：删除线为删除，下划线蓝色字体为新增

第一条 为了防治不可降解塑料制品污染,保护和改善环境,保障公众健康,推进生态文明建设,促进经济社会可持续发展,根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《中华人民共和国青藏高原生态保护法》等法律法规,结合自治州实际,制定本条例。

本条例适用于自治州行政区域内可降解塑料制品的生产、销售、使用、禁止、限制不可降解塑料制品目录的具体种类、实施时间和适用区域等内容,由州人民政府发展和改革委员会会同有关部门拟定,报州人民政府批准,并向社会公布回收、污染防治和监督管理等活动。

第四条~~第三条~~ 不可降解塑料制品管理工作应当坚持政府引导、源头管控、综合治理、公众参与的原则。

第五条~~第四条~~ 自治州、县人民政府应当加强对不可降解塑料制品监督管理工作的领导,建立统筹协调机制和考核评价制度,解决工作中的重大问题,督促有关部门依法履行监督管理职责,并将所需经费纳入同级财政预算。

删除[user]: 第一章 总 则

删除[user]: 、促进

删除[user]: 本州

删除[user]:

删除[user]: 第二条

删除[user]: 本州

删除[user]: 不可

删除[user]: 污染防治和监督管理。

**第三条** 本州行政区域内依法禁止、限制

删除[user]: 运输、储存不可降解塑料制品,实行禁止、限制目录管理和动态调整制度。

删除[user]: 在应对自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件等重大突发公共事件期间,用于特定区域应急保障、物资配送、餐饮服务等的不可降解塑料制品,免于禁止、限制使用,但应当按照谁使用、谁清理的原则予以回收处理。

删除[user]:

删除[user]: 创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,坚持

删除[user]: 、有序推进

删除[user]: 州

删除[user]: , 协调

乡(镇)人民政府应当做好本行政区域内的禁止、限制生产、销售、使用及回收不可降解塑料制品的监督管理工作。

删除[user]: 协助有关部门开展

**第六条**第五条 自治州、县人民政府发展和改革委员会负责本行政区域内不可降解塑料制品管理的统筹协调工作。

删除[user]: 州

州自治州、县人民政府生态环境部门对本行政区域内不可降解塑料制品污染防治工作实施统一监督管理。

州自治州、县人民政府市场监督管理、住房和城乡建设、工业商务和信息化、自然资源、农牧、水利、文体旅游广电、交通运输、教育、卫生健康、林业和草原、乡村振兴、民族宗教、邮政管理等部门按照各自职责负责不可降解塑料制品的监督管理工作。

删除[user]: 工业商务和信息化、

删除[user]: 和工业园区管委会

**第六条** 社会团体应当协助和配合有关部门开展不可降解塑料制品管理工作。

删除[user]:

**第七条** 各级

删除[user]: 的

基层群众性自治组织、各类学校等应当协助有关部门、乡(镇)人民政府开展不可降解塑料制品污染防治工作,将不可降解塑料制品污染防治纳入村规民约、居民公约、学生守则、寺规僧约,引导村(居)民、中小學生和僧侣开展不可降解塑料制品污染防治活动。

删除[user]: 宗教团体

鼓励和支持各类科研机构、生态环境保护组织开展各种形式的不可降解塑料制品污染防治活动。

删除[user]: 等

删除[user]:

**第八条**

**第七条** 国家机关、社会团体、企业事业单位、基层群众性自治组织应当加强不可降解塑料制品污染防治宣传教育,增强公

删除[user]: 开展

众环境保护和节约资源意识。

各类学校应当对青少年、儿童进行不可降解塑料制品污染防治知识普及教育。

新闻媒体应当开展不可降解塑料制品污染防治公益宣传，加强舆论引导和监督。

学校、幼儿园应当对青少年、儿童开展**第八条**自治州行政区域内实行不可降解塑料制品禁止、限制目录管理和动态调整制度。

不可降解塑料制品**第二章**目录的具体种类、实施时间和适用区域等内容，由自治州人民政府发展和改革部门会同有关部门依法拟定，报自治州人民政府批准后向社会公布。

**第九条**在应对自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件等重大突发公共事件期间，用于特定区域应急保障、物资配送、餐饮服务等的一次性塑料制品免于禁限使用。

**第十条****第九条**商场、药店、书店、集贸市场等经营场所以及旅游、住宿、餐饮等行业，应当使用符合性能和食品安全要求的纸、布、可降解塑料制品等替代品。

前款规定的场所、经营者，应当在经营场所醒目位置设置不予提供禁止、限制目录内不可降解塑料制品的提示标识，不得违反禁止、限制目录的规定销售、使用或者提供使用不可降解一次性塑料袋、塑料餐具等塑料制品。

**第十一条****第十条**医院、卫生院（室）、诊所等医疗单位应

删除[user]: 、

删除[user]: 禁止、限制

删除[user]: 污染防治知识普及教育。

删除[user]: 禁止措施

删除[user]: 本州行政区域内禁止生产、销售、使用禁止、限制目录内的不可降解

删除[user]: 塑料袋、

删除[user]: 餐具等

删除[user]:

删除[user]: 超市、

删除[user]: 餐饮、

删除[user]: 邮政、快递等行业

删除[user]: 禁止经营者销售含

当做好医用塑料废弃物回收和处置，防止医疗塑料废弃物污染环境。

删除[user]: 微珠的淋洗类日化产品

禁止经营者销售和使用以医疗废物为原料制造塑料制品。

删除[user]: 的

第十二条 鼓励和支持农业生产者使用可降解农用薄膜。

删除[user]: 。

删除[user]: 禁止

农用薄膜销售者、使用者不得采购、销售、使用不符合国家强制性标准的农用薄膜。

删除[user]: 和

删除[user]: 未达到

农用薄膜使用者应当及时回收田间的非全生物降解废弃农用薄膜，交至回收网点，不得随意弃置、掩埋或者焚烧。

删除[user]: 在使用期限到期前

第十三条 鼓励农用薄膜生产者、销售者、回收网点、废弃农用薄膜回收再利用企业或者其他组织相互合作，开展废弃农用薄膜、农药化肥等包装类不可降解塑料制品回收、处置和再利用活动。

删除[user]: 经营者

第十二条 电子商务、快递等行业应当发展绿色物流，推行包装标准化、减量化，减少电商商品在寄递环节的二次包装，防止不可降解塑料制品二次污染。

删除[user]: 在经营场所醒目位置设置不予提供禁止、限制目录内

删除[user]: 的提示标识

鼓励电子商务平台、外卖平台、快递企业与环卫单位、回收企业等开展多方合作，规范回收快递包装等塑料废弃物。

第十四条 商品零售场所开办单位、电子商务平台企业和快递、外卖企业，应当每年向商务、邮政等主管部门报告一次性塑料制品使用、回收情况。

删除[user]:

删除[user]: 按照国家有关规定

删除[user]: 塑料袋等

删除[user]: 的

第十五条 第十三条 商品零售、餐饮、旅游景区等经营场所

删除[user]:

管理者应当建立管理制度，及时制止在本场所内销售或者提供使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为。制止无效的，应当向市场监督管理、工业商务和信息化、文体旅游广电等部门报告。

**第十四条** 自治州内举办各类公共活动或者大型民间活动，应当停止使用禁止、限制目录内的塑料袋、塑料餐具等不可降解一次性塑料制品，并做好塑料制品废弃物的清理回收工作。

**第十五条** **第十七条**自治州、县人民政府及其有关部门应当支持可循环、易回收、可降解替代材料及产品的引进和推广，推进本地区、本系统使用塑料制品源头减量工作，督促生产、经营单位减量使用不可降解塑料制品，减少不可降解塑料制品废弃物污染环境。

对引进和推广使用不可降解塑料制品替代品及回收利用不可降解塑料制品的单位和个人，按照国家有关规定，在财政补贴、政府采购、人才引进等方面给予支持。

**第十六条** 自治州、县人民政府生态环境部门应当会同有关部门加强黄河流域农业、工业、城乡生活不可降解塑料使用**第十九条**的减量管控和污染防治工作，统筹固体废物收集、处置等环境基础设施建设，对垃圾填埋场等易污染场所开展调查评估，采取风险防范措施，保护黄河流域生态环境安全。

**第十七条** 自治州、县人民政府工业商务和信息化部门应当加强风、光、热、水、储及其装备制造、电力基础设施等企业管

删除[user]: 、使用

删除[user]: **第十六条** 国家机关、事业单位、国有企业等

删除[user]: 机构主办的服务大厅、大型会议、会展、

删除[user]: ，应当率先停止使用禁止、限制目录内的

删除[user]: 组织的文体体育

删除[user]: 和宗教团体举办的大型宗教活动

删除[user]: 第三章

删除[user]: 限制措施

删除[user]: 州

删除[user]: 工作

删除[user]: 建立不可

删除[user]: 塑料制品源头减量管控机制，引导

删除[user]: 逐步

删除[user]: 可

删除[user]: 或者可循环、易

删除[user]: 、可

删除[user]: 的替代产品

删除[user]: **第十八条** 州

删除[user]: 及其相关

删除[user]: 商品零售、电子商务、外卖、快递、住宿、

删除[user]: 制品

删除[user]: 范围，推进不可降解塑料制品源头减量。

删除[user]: 电子商务、快递等行业应当发展绿色物流

删除[user]: **第二十条** 州

删除[user]: 农牧

删除[user]: 与供销合作社协作，建立用于农田覆盖、

理，督促企业落实减量使用不可降解塑料，第二十一条制品措施，建立和实行塑料废弃物回收、贮存、处理制度，防止环境污染。

第二十二條第十八條 县、乡（镇）人民政府应当将清理不可降解塑料废弃物纳入村庄、社区和单位清洁范围，动员和组织村（居）民、干部职工，及时清理散落在房前屋后、河塘沟渠、田间地头、住宅小区、楼台林园、巷道公路、工作场所等区域的塑料废弃物。

第二十三條第十九條 自治州、县、乡（镇）人民政府应当发挥各级河湖林草长制平台作用，及时清理清运河流、湖泊、水库、林地、草原管理范围内不可降解塑料废弃物。

第二十四條 旅游经营单位应当建立健全旅游景区生活垃圾常态化管理机制，制止游客随意丢弃塑料垃圾行为，及时清扫、收集景区景点不可降解塑料垃圾，防止塑料垃圾污染环境。

第二十条 自治州、县人民政府应当建立不可降解塑料制品废弃物投放、回收、利用、处理第二十六条体系，合理安排生活垃圾分类收集设施设备站点，实行户收集、村（居）集中、乡（镇）运输、县处置责任制，提高塑料废弃物收集、清运、处置效率。

第二十一条 县人民政府环境卫生主管部门应当加强城乡生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的管理工作，建立不可降解塑料制品第二十九条废弃物回收制度，明确回收单位责任，细化回收措施，推进塑料制品废弃物及时回收、资源化利用和无害化处理。

删除[user]: 的监督机制，健全废旧农膜和包装类

删除[user]: 薄膜收运处置体系，组织开展以旧换新、

删除[user]: 旅游景区管理机构应当加强景区景点不可

删除[user]:

删除[user]: 结合农村人居环境建设和城镇清洁环境责

删除[user]: 实行包片责任制，

删除[user]: 草场林地、巷道公路、

删除[user]: 及周边

删除[user]: 等地的露天

删除[user]: 州

删除[user]: 建立

删除[user]: 清理机制

删除[user]: 州、县人民政府

删除[user]: 加强黄河流域农业、工业、城乡

删除[user]: 不可降解

删除[user]: 使用的减量管控和污染环境防治工作，统

删除[user]: 处理处置等环境基础设施建设，对沿河的

删除[user]: 填埋场等开展调查评估，采取风险防范措

删除[user]: 安全，推进黄河流域高质量发展

删除[user]: 第二十五条 州

删除[user]: 、工业园区管委会

删除[user]: 加强风、光、热、水、储及其装备制造、

删除[user]: 包装

删除[user]: 暂储

删除[user]: 制度，创建无塑料废弃物的清洁能源产业

删除[user]: 州、县人民政府及其有关部门应当支持可

删除[user]: 制品的企业，按照有关规定给予财政补贴

删除[user]: 第二十七条 州、县财政

删除[user]: 安排专项资金，对商场、超市、药店、书

删除[user]: 替代品的推广使用。

删除[user]: 州、县人民政府应当鼓励电子商务平台、

删除[user]: 企业等开展多方合作，规范

删除[user]: 快递包装、外卖餐盒等

删除[user]: ; 鼓励农用薄膜生产者、销售者、

**第三十条**禁止垃圾分类投放后混合收集、运输和处理。

**第二十二**条 自治州、县人民政府生态环境部门应当推广先进适用的环保技术处理塑料废弃物，提高塑料垃圾资源化利用和无害化处置水平。**第三十二**条按照人口分布、便于运输、成本低廉、生态环保等要求，统筹规划、合理布局、依法建设符合环保标准的处理场所和设施，防止不可降解塑料废弃物直接填埋。

**第三十三**条**第二十三**条 自治州、县人民政府应当建立生态环境、市场监督管理、住房和城乡建设、工业商务和信息化、文体旅游广电、农牧、林业和草原、水利等部门联合执法机制，及时查处违法生产、销售、使用不可降解塑料制品的行为。

**第三十四**条**第二十四**条 自治州、县人民政府生态环境、工业商务和信息化、农牧、市场监督管理和邮政管理等部门应当将违法生产、销售、使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为列入失信记录，纳入信用信息共享平台公示，依法实施联合惩戒。

**第二十五**条 自治州、县人民政府应当将不可降解塑料制品污染防治纳入环境保护目标考核范围。建立约谈制度**第三十六**条对因不可降解塑料制品造成环境污染隐患的下一级人民政府及其主要负责人实施约谈，对整改情况进行监督检查，并将约谈整改情况向社会公开。

**第三十七**条**第二十六**条 任何单位和个人有权向生态环境、市场监督管理、工业商务和信息化等部门举报生产、销售、使用

删除[user]: 州、县人民政府及其有关部门应当加强对

删除[user]: 、限制目录之外的不可降解塑料制品的管理

删除[user]: 的市场化运营机制，对现有存量和预包装

删除[user]: **第三十一**条 州

删除[user]: 建立

删除[user]: 投放、收集、处理体系，合理布局生活垃

删除[user]: 废弃物收集清运效率，提升不可降解塑料

删除[user]:

删除[user]: 州、县人民政府应当支持人口稀疏、垃圾

删除[user]: 达到

删除[user]: 要求的焚烧

删除[user]: 实施分散式、小型化焚烧处理设施建设，

删除[user]: 州、

删除[user]: 文化

删除[user]: 州

删除[user]: 行政处罚信息，在国家企业

删除[user]: 公示系统和州信用信息

删除[user]: **第三十五**条 州

删除[user]: 加强对

删除[user]: 的督促检查，建立对未依法履行职责、造成

删除[user]: 污染隐患的部门和单位主要负责人

删除[user]: ；对造成重大环境污染的，实施挂牌督办。

删除[user]: 州、县人民政府应当建立

删除[user]: 防治考核评价指标体系。考核评价结果作

删除[user]: 领导班子、领导干部综合考核的内容

删除[user]:

删除[user]: 对

禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为。

删除[user]: , 有权向市场监督管理、生态环境、工业

州自治州、县人民政府生态环境、市场监督管理、工业商务和信息化等部门应当向社会公布举报方式。接到举报的部门应当及时处理并将处理结果告知举报人。对实名举报查证属实的，按照有关规定对举报人给予奖励。

删除[user]: 生态环境、

第二十七条 自治州、县人民政府对禁止生产、销售、使用不可降解塑料制品工作中作出突出成绩的单位和个人，应当依据有关规定给予表彰、奖励第四十条。

删除[user]: 第三十八条 州

删除[user]: 市场监督管理等有关部门依法进行监督检查

删除[user]: 在

删除[user]: 州、县人民政府

第四十一条第二十八条 经营单位违反本条例规定，销售禁止、限制目录内不可降解塑料制品的，由州、县人民政府市场监督管理部门责令改正；拒不改正的，处一万元以上十万元以下罚款。

删除[user]: 。

删除[user]: 违反本条例规定的行为，法律法规已有处

删除[user]:

删除[user]: 一次性

零售摊贩违反本条例规定，销售禁止、限制目录内不可降解塑料制品的，由县人民政府市场监督管理部门责令改正；拒不改正的，处二百元以上一千元以下罚款。

删除[user]: 一次性

删除[user]:

删除[user]: 一次性

删除[user]: 的

第四十二条第二十九条 经营单位违反本条例规定，使用或者提供使用禁止、限制目录内不可降解塑料制品，或者未按照国家有关规定报告塑料袋等不可降解塑料制品使用情况的，由州、县人民政府工业商务和信息化、市场监督管理、邮政管理等部门责令改正；拒不改正的，处一万元以上十万元以下的的罚款。

删除[user]: 一次性

删除[user]: 零售摊贩违反本条例规定，使用或者提供

删除[user]: 或者综合执法

删除[user]: , 处一百元以上五百元以下罚款。

删除[user]: 。

删除[user]: 第四十五条 农用薄膜生产者、销售者、使

塑料制品的，由县人民政府市场监督管理部门责令改正；拒不改正，的，处一百元以上五百元以下罚款。

删除[user]: 十万

删除[user]: ; 农用薄膜使用者为个人的，可以处二百

第四十六条第三十条 州、县人民政府有关部门及其工作人员在不可降解塑料制品污染防治和监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人依法给予处分；涉嫌犯罪的，移送司法机关处理。

删除[user]:

删除[user]: 责任人员

第六章第三十一条 违反本条例规定的其他行为，法律法规已有处罚规定的，从其规定。

删除[user]: 附则

第四十七条第三十二条 本条例自 2024 年 月 日起施行。

删除[user]:

删除[user]: 1月1

## 州人大法制和监察司法委员会关于

# 《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例 (草案)》审议结果的报告

——2023年8月29日在州第十五届人大常委会第十七次会议上

州人大法制和监察司法委员会主任委员 力格加

主任、各位副主任、各位委员：

8月28日下午，本次常委会会议听取和审议了《州人大法制和监察司法委员会关于《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案修改稿）》（以下简称《条例》）》。常委会组成人员认为，积极应对塑料污染，事关人民群众健康，事关生态文明建设。出台《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例》，运用法治思维和法治方式加强不可降解塑料制品的管理，是全面贯彻习近平生态文明思想，坚持以人民为中心，贯彻落实新发展理念的重要举措，保护和改善我州生态环境，促进我州经济社会高质量发展具有重要意义，十分必要。同时，也提出了一些修改意见和建议。分组审议后，州人大法制和监察司法委员会召开全体会议，根据常委会组成人员的意见，依照有关法律、法规的规定，对《条例（草案修改稿）》进行了审议修改，形成了《条例（草案表决稿）》。州人大农牧和环境资源保护委员会、州人大常委会法制工作委员会列席了会议。8月29日下午，州人大法制和监察司法委员会将审议结果向主任会议作了汇报，经主任会议研

究，决定提请常委会本次会议表决。现将审议结果报告如下：

一、第一条删除《中华人民共和国青藏高原生态保护法》。  
增加《青海省循环经济促进条例》。

二、第二条“可降解塑料制品”修改为“不可降解塑料制品”。  
删除“生产、销售、使用、回收”。

三、第四条修改为“乡（镇）人民政府应当做好本行政区域内不可降解塑料制品的污染防治工作。”

四、第八条第三款“免于”修改为“免予”。

五、第九条第一款“应当使用符合性能和食品安全要求的纸、布、可降解塑料制品等替代品”修改为“应当使用可降解塑料袋、纸袋、布袋和食品安全要求的可降解塑料餐具等替代品”。第二款“经营者”修改为“经营单位”。

六、删除第十条第二款“禁止经营者销售和使用以医疗废物为原料制造塑料制品”。

七、第十一条“可降解农用薄膜”修改为“全生物可降解农用薄膜”。

八、第十二条第三款“商务”修改为“工业商务和信息化”。

九、第十三条删除“文体旅游广电”。

十、第十五条第二款删除“人才引进”。

十一、第十六条删除“保护黄河流域生态环境安全”。

十二、第十八条删除“不可降解”“干部职工”。

十三、第十九条删除第一款“平台”“不可降解”，增加“湿地”，

删除第二款“不可降解”。

十四、删除第二十一条第二款“禁止垃圾分类投放后混合收集、运输和处理。”

十五、第二十二条“按照人口分布、便于运输、成本低廉、生态环保等要求，统筹规划、合理布局、依法建设符合环保标准的处理场所和设施”修改为“按照人口分布，统筹规划、合理布局、依法建设符合环保标准的处理场所和设施”。删除第二十二条“防止不可降解塑料废弃物直接填埋”。

十六、第二十三条“及时”修改为“依法”。

十七、第二十五条“纳入”修改为“纳入年度”。

十八、第二十六条第一款增加“自治州、县人民政府”。

十九、第二十八条第一款“不可降解塑料制品”修改为“不可降解一次性塑料制品”；“州”修改为“自治州”；“责令改正”修改为“责令限期改正”；“拒不改正”修改为“限期不改正”；增加“没收违法销售的不可降解一次性塑料制品”。第二款“不可降解塑料制品”修改为“不可降解一次性塑料制品”；“责令改正”修改为“责令限期改正”；“拒不改正”修改为“限期不改正”；增加“没收违法销售的不可降解一次性塑料制品”。

二十、第二十九条第一款“不可降解塑料制品”修改为“不可降解一次性塑料制品”；删除“市场监督管理”；“责令改正”修改为“责令限期改正”；“拒不改正”修改为“限期不改正”；增加“没收违法销售的不可降解一次性塑料制品”。第二款“不可降解塑料制

品”修改为“不可降解一次性塑料制品”；“责令改正”修改为“责令限期改正”；“拒不改正”修改为“限期不改正”；增加“没收违法销售的不可降解一次性塑料制品”。

二十一、第三十条“州”修改为“自治州”。删除“涉嫌犯罪的，移送司法机关处理”。

同时，根据常委会组成人员的意见，我们按照立法技术规范，对《条例》的语言文字作了修改，条款进行了删减，条序作了相应调整。

另外，对有些常委会组成人员、列席人员意见建议未予采纳

一是有的委员提出，在第一条增加《中华人民共和国黄河保护法》，考虑到立法依据不易过多，且表述有“等法律法规”，未予采纳。

二是有的委员提出，将第一条“结合自治州实际”修改为“结合本州实际”，考虑到与其它条款的表述相统一，保持了原来的写法。

三是有的委员提出，将第三条“源头管控”修改为“科学施策”，经研究，这一表述是根据国家发改委、生态环境部《关于印发“十四五”塑料污染治理行动方案的通知》（发改环资〔2021〕1298号）和青海省的相关规定精神写的，保持了原来的写法。

四是有的委员提出，在第七条设定每年开展宣传教育的内容，经反复研究认为，此内容适合政府在贯彻过程中作出具体安排，未予采纳。

五是有的委员提出，第十三条“制止无效的，应当向市场监督管理、工业商务和信息化、文体旅游广电等部门报告。”与第28条、29条、30条重复，经反复研究，认为内容不重复，

未予采纳。六是有的委员提出，删除第十四条“并做好塑料制品废弃物的清理回收工作”，这里指的是清理回收可以使用的预包装等塑料制品（如：饮料瓶等），未予采纳。七是有的委员提出，将第十六条“黄河流域”修改为“境内水流域或河湖”；有的委员提出，将第十六条“保护黄河流域”修改为“保护黄河流域林草”。经过讨论，认为此条为了突显海南州特色设定，且第十九条对河流、湖泊、林地、草原等进行了规定，未予采纳。八是有的委员提出，增加对消费者个人使用不可降解塑料制品的处罚条款。经研究认为，消费者个人包括州内居民和来我州旅游、出差、考察、商洽等方面的人员，若对消费者个人或来州其它地区个人进行处罚，易产生诸多矛盾纠纷，不利于社会稳定。故未予采纳。九是有的同志提出，第二十九条部门中增加“文体旅游广电”，考虑到此条款职责不属于文体旅游广电部门，未予采纳。十是有的同志提出，在第五条、第十三条部门中增加“公安”，经研究认为，涉及公安职责治安处罚法中有明确规定，未予采纳。十一是有的同志提出，在第二十二条增加发展和改革、城乡住房建设等部门，考虑到环保技术处理、资源化利用、无害化处置由生态环境部门负责，未予采纳。十二是有的同志提出，对第二十八、二十九条零售摊贩处罚过低，建议在现有规定上增加3至4倍处罚。有的同志提出第二十八、二十九条第二款增加停业整顿的内容。原规定是参考外省的相关规定，结合我州实际作出的。同时，州环保局于8月中旬针对处罚条款召开听证会进行了听证，不便再作修改。故未

予采纳。十三是有的同志提出，第二十八、二十九条零售摊贩表述为“个体经营者”。经研究讨论，个体经营者范围广，包括了大型超市上、商场的经营者，故未予采纳。

主任、各位副主任、各位委员，《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例》自立项以来，受到了州级领导、全州各级政府及其部门以及社会公众的广泛关注，为条例的制定提供了大量宝贵的意见建议，经本次常委会组成人员审议后，法规草案的内容也更加的合理完善。州人大法制和监察司法委员会统一审议后认为，根据常委会组成人员审议意见修改后形成的《条例（草案表决稿）》，符合国家有关法律、法规的规定，符合我州实际，具有针对性和可操作性，建议本次常委会会议表决通过。以上报告连同《条例（草案表决稿）》，请予审议。

- 附件：1. 海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案表决稿）；
2. 《海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例（草案表决稿对照稿）》。

## 附件 1

# 海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例

## （草案表决稿）

**第一条** 为了防治不可降解塑料制品污染，保护和改善环境，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》《青海省循环经济促进条例》等法律法规，结合自治州实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于自治州行政区域内不可降解塑料制品的污染防治和监督管理等活动。

**第三条** 不可降解塑料制品管理工作应当坚持政府引导、源头管控、综合治理、公众参与的原则。

**第四条** 自治州、县人民政府应当加强对不可降解塑料制品监督管理工作的领导，建立统筹协调机制和考核评价制度，解决工作中的重大问题，督促有关部门依法履行监督管理职责，并将所需经费纳入同级财政预算。

乡（镇）人民政府应当做好本行政区域内不可降解塑料制品的污染防治工作。

**第五条** 自治州、县人民政府发展和改革委员会负责本行政区域内不可降解塑料制品管理的统筹协调工作。

自治州、县人民政府生态环境部门对本行政区域内不可降解

塑料制品污染防治工作实施统一监督管理。

自治州、县人民政府市场监督管理、住房和城乡建设、工业商务和信息化、自然资源、农牧、水利、文体旅游广电、交通运输、教育、卫生健康、林业和草原、乡村振兴、民族宗教、邮政管理等部门按照各自职责负责不可降解塑料制品的监督管理工作。

**第六条** 社会团体应当协助和配合有关部门开展不可降解塑料制品管理工作。

基层群众性自治组织、各类学校等应当协助有关部门、乡（镇）人民政府开展不可降解塑料制品污染防治工作，将不可降解塑料制品污染防治纳入村规民约、居民公约、学生守则、寺规僧约，引导村（居）民、中小学生和僧侣开展不可降解塑料制品污染防治活动。

鼓励和支持各类科研机构、生态环境保护组织开展各种形式的不可降解塑料制品污染防治活动。

**第七条** 国家机关、社会团体、企业事业单位、基层群众性自治组织应当加强不可降解塑料制品污染防治宣传教育，增强公众环境保护和节约资源意识。

各类学校应当对青少年、儿童进行不可降解塑料制品污染防治知识普及教育。

新闻媒体应当开展不可降解塑料制品污染防治公益宣传，加强舆论引导和监督。

**第八条** 自治州行政区域内实行不可降解塑料制品禁止、限制目录管理和动态调整制度。

禁止、限制不可降解塑料制品目录的具体种类、实施时间和适用区域等内容，由自治州人民政府发展和改革委员会会同有关部门依法拟定，报自治州人民政府批准后向社会公布。

在应对自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件等重大突发公共事件期间，用于特定区域应急保障、物资配送、餐饮服务等的一次性塑料制品免于禁限使用。

**第九条** 商场、药店、书店、集贸市场等经营场所以及旅游、住宿、餐饮等行业，应当使用可降解塑料袋、纸袋、布袋和符合食品安全要求的可降解塑料餐具等替代品。

前款规定的场所、经营单位，应当在经营场所醒目位置设置不予提供禁止、限制目录内不可降解塑料制品的提示标识，不得违反禁止、限制目录的规定销售、使用或者提供使用不可降解一次性塑料袋、塑料餐具等塑料制品。

**第十条** 医院、卫生院（室）、诊所等医疗单位应当做好医用塑料废弃物回收和处置，防止医疗塑料废弃物污染环境。

**第十一条** 鼓励和支持农业生产者使用全生物可降解农用薄膜。

农用薄膜销售者、使用者不得采购、销售、使用不符合国家强制性标准的农用薄膜。

农用薄膜使用者应当及时回收田间的非全生物降解废弃农

用薄膜，交至回收网点，不得随意弃置、掩埋或者焚烧。

鼓励农用薄膜生产者、销售者、回收网点、废弃农用薄膜回收再利用企业或者其他组织相互合作，开展废弃农用薄膜、农药化肥等包装类不可降解塑料制品回收、处置和再利用活动。

**第十二条** 电子商务、快递等行业应当发展绿色物流，推行包装标准化、减量化，减少电商商品在寄递环节的二次包装，防止不可降解塑料制品二次污染。

鼓励电子商务平台、外卖平台、快递企业与环卫单位、回收企业等开展多方合作，规范回收快递包装等塑料废弃物。

商品零售场所开办单位、电子商务平台企业和快递、外卖企业，应当每年向工业商务和信息化、邮政等主管部门报告一次性塑料制品使用、回收情况。

**第十三条** 商品零售、餐饮、旅游景区等经营场所管理者应当建立管理制度，及时制止在本场所内销售或者提供使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为。制止无效的，应当向市场监督管理、工业商务和信息化等部门报告。

**第十四条** 自治州内举办各类公共活动或者大型民间活动，应当停止使用禁止、限制目录内的塑料袋、塑料餐具等不可降解一次性塑料制品，并做好塑料制品废弃物的清理回收工作。

**第十五条** 自治州、县人民政府及其有关部门应当支持可循环、易回收、可降解替代材料及产品的引进和推广，推进本地区、本系统使用塑料制品源头减量工作，督促生产、经营单位减量使

用不可降解塑料制品，减少不可降解塑料制品废弃物污染环境。

对引进和推广使用不可降解塑料制品替代品及回收利用不可降解塑料制品的单位和个人，按照国家有关规定，在财政补贴、政府采购等方面给予支持。

**第十六条** 自治州、县人民政府生态环境部门应当会同有关部门加强黄河流域农业、工业、城乡生活不可降解塑料使用的减量管控和污染防治工作，统筹固体废物收集、处置等环境基础设施建设，对垃圾填埋场等易污染场所开展调查评估，采取风险防范措施。

**第十七条** 自治州、县人民政府工业商务和信息化部门应当加强风、光、热、水、储及其装备制造、电力基础设施等企业管理，督促企业落实减量使用不可降解塑料制品措施，建立和实行塑料废弃物回收、贮存、处理制度，防止环境污染。

**第十八条** 县、乡（镇）人民政府应当将清理塑料废弃物纳入村庄、社区和单位清洁范围，动员和组织村（居）民及时清理散落在房前屋后、河塘沟渠、田间地头、住宅小区、楼台林园、巷道公路、工作场所等区域的塑料废弃物。

**第十九条** 自治州、县、乡（镇）人民政府应当发挥各级河湖林草长制作用，及时清理清运河流、湖泊、水库、林地、湿地、草原管理范围内塑料废弃物。

旅游经营单位应当建立健全旅游景区生活垃圾常态化管理机制，制止游客随意丢弃塑料垃圾行为，及时清扫、收集景区景

点塑料垃圾，防止塑料垃圾污染环境。

**第二十条** 自治州、县人民政府应当建立不可降解塑料制品废弃物投放、回收、利用、处理体系，合理安排生活垃圾分类收集设施设备站点，实行户收集、村（居）集中、乡（镇）运输、县处置责任制，提高塑料废弃物收集、清运、处置效率。

**第二十一条** 县人民政府环境卫生主管部门应当加强城乡生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的管理工作，建立不可降解塑料制品废弃物回收制度，明确回收单位责任，细化回收措施，推进塑料制品废弃物及时回收、资源化利用和无害化处理。

**第二十二条** 自治州、县人民政府生态环境部门应当推广先进适用的环保技术处理塑料废弃物，提高塑料垃圾资源化利用和无害化处置水平。按照人口分布，统筹规划、合理布局、依法建设符合环保标准的处理场所和设施。

**第二十三条** 自治州、县人民政府应当建立生态环境、市场监督管理、住房和城乡建设、工业商务和信息化、文体旅游广电、农牧、林业和草原、水利等部门联合执法机制，依法查处违法生产、销售、使用不可降解塑料制品的行为。

**第二十四条** 自治州、县人民政府生态环境、工业商务和信息化、农牧、市场监督管理和邮政管理等部门应当将违法生产、销售、使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为列入失信记录，纳入信用信息共享平台公示，依法实施联合惩戒。

**第二十五条** 自治州、县人民政府应当将不可降解塑料制品污染防治纳入年度环境保护目标考核范围。建立约谈制度，对因不可降解塑料制品造成环境污染隐患的下一级人民政府及其主要负责人实施约谈，对整改情况进行监督检查，并将约谈整改情况向社会公开。

**第二十六条** 任何单位和个人有权向自治州、县人民政府生态环境、市场监督管理、工业商务和信息化等部门举报生产、销售、使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为。

自治州、县人民政府生态环境、市场监督管理、工业商务和信息化等部门应当向社会公布举报方式。接到举报的部门应当及时处理并将处理结果告知举报人。对实名举报查证属实的，按照有关规定对举报人给予奖励。

**第二十七条** 自治州、县人民政府对禁止生产、销售、使用不可降解塑料制品工作中作出突出成绩的单位和个人，应当依据有关规定给予表彰、奖励。

**第二十八条** 经营单位违反本条例规定，销售禁止、限制目录内不可降解一次性塑料制品的，由自治州、县人民政府市场监督管理部门责令限期改正，没收违法销售的不可降解一次性塑料制品；限期不改正的，处一万元以上十万元以下罚款。

零售摊贩违反本条例规定，销售禁止、限制目录内不可降解一次性塑料制品的，由县人民政府市场监督管理部门责令限期改正，没收违法销售的不可降解一次性塑料制品；限期不改正的，

处二百元以上一千元以下罚款。

**第二十九条** 经营单位违反本条例规定，使用或者提供使用禁止、限制目录内不可降一次性解塑料制品，或者未按照国家有关规定报告塑料袋等不可降解塑料制品使用情况的，由自治州、县人民政府工业商务和信息化、邮政管理等部门责令限期改正，没收违法销售的不可降解一次性塑料制品；限期不改正的，处一万元以上十万元以下的罚款。

零售摊贩违反本条例规定，使用或者提供使用禁止、限制目录内不可降解一次性塑料制品的，由县人民政府市场监督管理部门责令限期改正，没收违法销售的不可降解一次性塑料制品；限期不改正的，处一百元以上五百元以下罚款。

**第三十条** 自治州、县人民政府有关部门及其工作人员在不可降解塑料制品污染防治和监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人依法给予处分。

**第三十一条** 违反本条例规定的其他行为，法律法规已有处罚规定的，从其规定。

**第三十二条** 本条例自 2024 年 月 日起施行。

附件 2

# 海南藏族自治州不可降解塑料制品管理条例

## （草案表决稿对照稿）

注：删除线红色字体为删除，下划线蓝色隶书字体为新增

**第一条** 为了防治不可降解塑料制品污染，保护和改善环境，保障公众健康，推进生态文明建设，促进经济社会可持续发展，根据《中华人民共和国环境保护法》《中华人民共和国固体废物污染环境防治法》~~《中华人民共和国青藏高原生态保护法》~~《青海省循环经济促进条例》等法律法规，结合自治州实际，制定本条例。

**第二条** 本条例适用于自治州行政区域内不可降解塑料制品的~~生产、销售、使用、回收~~、污染防治和监督管理等活动。

**第三条** 不可降解塑料制品管理工作应当坚持政府引导、源头管控、综合治理、公众参与的原则。

**第四条** 自治州、县人民政府应当加强对不可降解塑料制品监督管理工作的领导，建立统筹协调机制和考核评价制度，解决工作中的重大问题，督促有关部门依法履行监督管理职责，并将所需经费纳入同级财政预算。

乡（镇）人民政府应当做好本行政区域内的~~禁止、限制生产、销售、使用及回收~~不可降解塑料制品的监督管理污染防治工作。

**第五条** 自治州、县人民政府发展和改革委员会负责本行政区域内不可降解塑料制品管理的统筹协调工作。

自治州、县人民政府生态环境部门对本行政区域内不可降解塑料制品污染防治工作实施统一监督管理。

自治州、县人民政府市场监督管理、住房和城乡建设、工业商务和信息化、自然资源、农牧、水利、文体旅游广电、交通运输、教育、卫生健康、林业和草原、乡村振兴、民族宗教、邮政管理等部门按照各自职责负责不可降解塑料制品的监督管理工作。

**第六条** 社会团体应当协助和配合有关部门开展不可降解塑料制品管理工作。

基层群众性自治组织、各类学校等应当协助有关部门、乡（镇）人民政府开展不可降解塑料制品污染防治工作，将不可降解塑料制品污染防治纳入村规民约、居民公约、学生守则、寺规僧约，引导村（居）民、中小学生和僧侣开展不可降解塑料制品污染防治活动。

鼓励和支持各类科研机构、生态环境保护组织开展各种形式的不可降解塑料制品污染防治活动。

**第七条** 国家机关、社会团体、企业事业单位、基层群众性自治组织应当加强不可降解塑料制品污染防治宣传教育，增强公众环境保护和节约资源意识。

各类学校应当对青少年、儿童进行不可降解塑料制品污染防

治知识普及教育。

新闻媒体应当开展不可降解塑料制品污染防治公益宣传，加强舆论引导和监督。

**第八条** 自治州行政区域内实行不可降解塑料制品禁止、限制目录管理和动态调整制度。

禁止、限制不可降解塑料制品目录的具体种类、实施时间和适用区域等内容，由自治州人民政府发展和改革委员会会同有关部门依法拟定，报自治州人民政府批准后向社会公布。

在应对自然灾害、事故灾害、公共卫生事件和社会安全事件等重大突发公共事件期间，用于特定区域应急保障、物资配送、餐饮服务 etc 的一次性塑料制品免于禁限使用。

**第九条** 商场、药店、书店、集贸市场等经营场所以及旅游、住宿、餐饮等行业，~~应当使用符合性能和食品安全要求的纸、布、可降解塑料制品等替代品。~~应当使用可降解塑料袋、纸袋、布袋和符合食品安全要求的可降解塑料餐具等替代品。

前款规定的场所、经营**者单位**，应当在经营场所醒目位置设置不予提供禁止、限制目录内不可降解塑料制品的提示标识，不得违反禁止、限制目录的规定销售、使用或者提供使用不可降解一次性塑料袋、塑料餐具等塑料制品。

**第十条** 医院、卫生院（室）、诊所等医疗单位应当做好医用塑料废弃物回收和处置，防止医疗塑料废弃物污染环境。

~~禁止经营者销售和使用以医疗废弃物为原料制造塑料制品。~~

**第十一条** 鼓励和支持农业生产者使用全生物可降解农用薄膜。

农用薄膜销售者、使用者不得采购、销售、使用不符合国家强制性标准的农用薄膜。

农用薄膜使用者应当及时回收田间的非全生物降解废弃农用薄膜，交至回收网点，不得随意弃置、掩埋或者焚烧。

鼓励农用薄膜生产者、销售者、回收网点、废弃农用薄膜回收再利用企业或者其他组织相互合作，开展废弃农用薄膜、农药化肥等包装类不可降解塑料制品回收、处置和再利用活动。

**第十二条** 电子商务、快递等行业应当发展绿色物流，推行包装标准化、减量化，减少电商商品在寄递环节的二次包装，防止不可降解塑料制品二次污染。

鼓励电子商务平台、外卖平台、快递企业与环卫单位、回收企业等开展多方合作，规范回收快递包装等塑料废弃物。

商品零售场所开办单位、电子商务平台企业和快递、外卖企业，应当每年向工业商务和信息化、邮政等主管部门报告一次性塑料制品使用、回收情况。

**第十三条** 商品零售、餐饮、旅游景区等经营场所管理者应当建立管理制度，及时制止在本场所内销售或者提供使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为。制止无效的，应当向市场监督管理、工业商务和信息化、~~文体旅游广电~~等部门报告。

**第十四条** 自治州内举办各类公共活动或者大型民间活动，

应当停止使用禁止、限制目录内的塑料袋、塑料餐具等不可降解一次性塑料制品，并做好塑料制品废弃物的清理回收工作。

**第十五条** 自治州、县人民政府及其有关部门应当支持可循环、易回收、可降解替代材料及产品的引进和推广，推进本地区、本系统使用塑料制品源头减量工作，督促生产、经营单位减量使用不可降解塑料制品，减少不可降解塑料制品废弃物污染环境。

对引进和推广使用不可降解塑料制品替代品及回收利用不可降解塑料制品的单位和个人，按照国家有关规定，在财政补贴、政府采购、~~人才引进~~等方面给予支持。

**第十六条** 自治州、县人民政府生态环境部门应当会同有关部门加强黄河流域农业、工业、城乡生活不可降解塑料使用的减量管控和污染防治工作，统筹固体废物收集、处置等环境基础设施建设，对垃圾填埋场等易污染场所开展调查评估，采取风险防范措施，~~保护黄河流域生态环境安全~~。

**第十七条** 自治州、县人民政府工业商务和信息化部门应当加强风、光、热、水、储及其装备制造、电力基础设施等企业管理，督促企业落实减量使用不可降解塑料制品措施，建立和实行塑料废弃物回收、贮存、处理制度，防止环境污染。

**第十八条** 县、乡（镇）人民政府应当将清理~~不可降解~~塑料废弃物纳入村庄、社区和单位清洁范围，动员和组织村（居）民、~~干部职工~~，及时清理散落在房前屋后、河塘沟渠、田间地头、住宅小区、楼台林园、巷道公路、工作场所等区域的塑料废弃物。

**第十九条** 自治州、县、乡（镇）人民政府应当发挥各级河

湖林草长制平台作用，及时清理清运河流、湖泊、水库、林地、湿地、草原管理范围内不可降解塑料废弃物。

旅游经营单位应当建立健全旅游景区生活垃圾常态化管理机制，制止游客随意丢弃塑料垃圾行为，及时清扫、收集景区景点不可降解塑料垃圾，防止塑料垃圾污染环境。

**第二十条** 自治州、县人民政府应当建立不可降解塑料制品废弃物投放、回收、利用、处理体系，合理安排生活垃圾分类收集设施设备站点，实行户收集、村（居）集中、乡（镇）运输、县处置责任制，提高塑料废弃物收集、清运、处置效率。

**第二十一条** 县人民政府环境卫生主管部门应当加强城乡生活垃圾分类投放、分类收集、分类运输、分类处理的管理工作，建立不可降解塑料制品废弃物回收制度，明确回收单位责任，细化回收措施，推进塑料制品废弃物及时回收、资源化利用和无害化处理。

~~禁止垃圾分类投放后混合收集、运输和处理。~~

**第二十二条** 自治州、县人民政府生态环境部门应当推广先进适用的环保技术处理塑料废弃物，提高塑料垃圾资源化利用和无害化处置水平。按照人口分布、~~便于运输、成本低廉、生态环保等要求~~，统筹规划、合理布局、依法建设符合环保标准的处理场所和设施，~~防止不可降解塑料废弃物直接填埋~~。

**第二十三条** 自治州、县人民政府应当建立生态环境、市场监督管理、住房和城乡建设、工业商务和信息化、文体旅游广电、农牧、林业和草原、水利等部门联合执法机制，及时依法查处违

法生产、销售、使用不可降解塑料制品的行为。

**第二十四条** 自治州、县人民政府生态环境、工业商务和信息化、农牧、市场监督管理和邮政管理等部门应当将违法生产、销售、使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为列入失信记录，纳入信用信息共享平台公示，依法实施联合惩戒。

**第二十五条** 自治州、县人民政府应当将不可降解塑料制品污染防治纳入年度环境保护目标考核范围。建立约谈制度，对因不可降解塑料制品造成环境污染隐患的下一级人民政府及其主要负责人实施约谈，对整改情况进行监督检查，并将约谈整改情况向社会公开。

**第二十六条** 任何单位和个人有权向自治州、县人民政府生态环境、市场监督管理、工业商务和信息化等部门举报生产、销售、使用禁止、限制目录内的不可降解塑料制品的行为。

自治州、县人民政府生态环境、市场监督管理、工业商务和信息化等部门应当向社会公布举报方式。接到举报的部门应当及时处理并将处理结果告知举报人。对实名举报查证属实的，按照有关规定对举报人给予奖励。

**第二十七条** 自治州、县人民政府对禁止生产、销售、使用不可降解塑料制品工作中作出突出成绩的单位和个人，应当依据有关规定给予表彰、奖励。

**第二十八条** 经营单位违反本条例规定，销售禁止、限制目录内不可降解一次性塑料制品的，由自治州、县人民政府市场监督管理部门责令限期改正，没收违法销售的不可降解一次性塑料

制品；~~拒限期~~不改正的，处一万元以上十万元以下罚款。

零售摊贩违反本条例规定，销售禁止、限制目录内不可降解一次性塑料制品的，由县人民政府市场监督管理部门责令限期改正，没收违法销售的不可降解一次性塑料制品；~~拒限期~~不改正的，处二百元以上一千元以下罚款。

**第二十九条** 经营单位违反本条例规定，使用或者提供使用禁止、限制目录内不可降解一次性塑料制品，或者未按照国家有关规定报告塑料袋等不可降解塑料制品使用情况的，由自治州、县人民政府工业商务和信息化、~~市场监督管理~~、邮政管理等部门责令限期改正，没收违法销售的不可降解一次性塑料制品；~~拒限期~~拒限期不改正的，处一万元以上十万元以下的罚款。

零售摊贩违反本条例规定，使用或者提供使用禁止、限制目录内不可降解一次性塑料制品的，由县人民政府市场监督管理部门责令限期改正，没收违法销售的不可降解一次性塑料制品；~~拒限期~~拒限期不改正的，处一百元以上五百元以下罚款。

**第三十条** 自治州、县人民政府有关部门及其工作人员在不可降解塑料制品污染防治和监督管理工作中滥用职权、玩忽职守、徇私舞弊的，对直接负责的主管人员和其他直接责任人依法给予处分；~~涉嫌犯罪的，移送司法机关处理~~。

**第三十一条** 违反本条例规定的其他行为，法律法规已有处罚规定的，从其规定。

**第三十二条** 本条例自 2024 年 月 日起施行。

**海南藏族自治州人民代表大会常务委员会**

# 关于加强人民法院执行工作切实推动解决 执行难问题的决议

海南藏族自治州第十五届人民代表大会常务委员会第十六次会议听取和审议了《海南州中级人民法院关于全州法院执行工作情况的专项报告》，对近年来全州法院执行工作取得的成绩给予充分肯定。

会议认为，切实解决执行难，是深入贯彻习近平法治思想，认真贯彻落实党中央和省委、州委部署要求，进一步促进全州法院执行工作，依法保障胜诉当事人合法权益，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的必然要求、必由之路。州人大常委会根据《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》等有关法律规定，结合我州实际，特作如下决议：

## 一、提高认识，切实维护执行工作法律权威

1. 人民法院依法作出的判决、裁定和其他生效法律文书，具有法律的权威性和强制性。确保人民法院生效法律文书依法执行，对维护司法公正和权威，保障公民、法人和其他组织的合法权益，对改善优化全州营商环境，建设更高水平的平安海南、法治海南，提高人民群众安全感、幸福感具有重要意义。

2. 全州各级国家机关、社会团体、企业事业单位、其他组织和个人，都应当自觉履行生效法律文书确定的义务，积极支持和配合人民法院的执行工作。任何单位、组织和个人都不得抗拒、

阻碍、规避、干预人民法院的执行工作。

## **二、履职担当，全面落实执行工作主体责任**

3.全州各级人民法院应当发挥执行工作核心与主导作用，推进执行权力公正高效运行，强化对执行程序各环节的监督制约，强化善意文明执行理念，强化立审执协调衔接。

4.全州各级人民法院应当立足海南地域和案件特点，集中时间、集中人员、集中力量常态化开展集中执行专项活动，持续加强并巩固执行工作成果。用足用好法律赋予的强制执行措施，全力推进案件执行，营造良好的法治环境。强化执行案款和司法拍卖环节的规范管理工作。

5.全州各级人民法院要加快推进信息技术的全面应用，推进执行指挥中心实质化运行，完善执行实施权和执行裁决权相互监督制约机制。加强执行案件流程管理，实现全程留痕、全程公开，切实提高案件实际执结率和执行标的到位率，提升执行质效。

6.全州各级人民法院应当挖掘内部潜力，配齐配强执行工作力量，一体融合推进政治素质、业务素质和职业道德建设。严格考核管理，坚决整治消极执行、选择性执行、乱执行等不规范执行问题，锻造忠诚、干净、担当的执行铁军。

## **三、加强联动，形成破解执行难的强大合力**

7.全州各级人民政府应当积极支持人民法院执行工作，将切实解决执行难列为府院联动机制的重要内容，督促相关部门依法履行生效法律文书，探索推进将涉执行政府债务依照有关规定纳

入预算管理。加强执行救助和社会救助的衔接配合，支持人民法院多渠道拓宽救助渠道，保障执行救助工作需要，促进“执行不能”案件得到妥善解决。

8.全州各级人民法院、人民检察院和公安机关应加强协作配合，统一立案标准，建立常态化打击拒执犯罪工作机制。加强与公安机关的协作，建立网络化查人、扣车、限制出境等协作机制，为执行工作提供被执行人下落线索，实际居住、出入境等信息。

9.积极引入专业力量参与执行，建立健全仲裁、公证、律师、会计、审计等专业机构和人员深度参与执行的工作机制，加快推进审计调查、依公证方式取证、悬赏举报等制度，增强切实解决执行难的社会合力。

#### **四、执源治理，持续深化综合治理长效机制**

10.坚持党对执行工作的领导，把党的领导贯彻到执行工作各方面和全过程，严明政治纪律和政治规矩，牢固树立能动司法的理念，为大局服务、为人民司法，始终把非诉讼纠纷解决机制挺在前面，着眼源头防范，加强源头化解，实行综合施策，全面推进诉源治理工作，从源头上减少诉讼增量，努力化解执行难。

11.全州各有关部门和单位应当加强与人民法院的执行联动机制建设，健全覆盖本州范围内被执行人财产和身份信息的“点对点”网络执行查控系统，促进信息互联和资源共享。应当将协助执行工作纳入基层社会治理网格化管理，压实相关部门和基层组织责任，最大限度发挥基层组织协助执行、参与执行的积极性

和主动性。

12.加强诚信体系建设，完善失信被执行人联合惩戒机制，负有信用惩戒职能的国家机关和其他组织应当将人民法院发布的失信被执行人名单嵌入本单位管理系统，并在其职能范围内依法对失信被执行人实施信用监督、警示和惩戒，督促其履行法律义务。

### **五、强化监督，确保执行工作公正高效**

13.全州各级人民法院应当增强主动接受人大监督意识，接受同级人民代表大会及其常委会对切实解决执行难工作的依法监督，加强与人大相关委员会的沟通联络，积极回应执法检查、视察调研对执行工作提出的意见建议，不断提升执行工作规范化水平。

14.全州各级人民代表大会及其常务委员会应当加强对同级人民法院执行工作的监督，通过听取和审议专项工作报告、开展执法检查、专题询问等方式，组织人大代表专题视察或参与重大执行案件听证等形式，依法监督和支持人民法院开展执行工作。

15.全州监察机关应当依法对人民法院行使执行权的公职人员进行监督，对不作为乱作为的依法予以追责，同时加大对相关部门、单位拒不履行协助执行义务及公职人员不履行生效法律文书行为的问责力度。

16.全州检察机关应当加强对人民法院执行工作和有关国家机关不履行执行和协助执行义务的法律监督，及时提出检察建

议，促进人民法院依法行使执行权。

17.新闻媒体应当加大对人民法院执行工作的宣传力度，大力弘扬社会主义核心价值观和法治精神，通过报道正反典型案例，增强社会公众法律意识和风险防范能力，推动形成尊崇法律、尊重司法、诚实守信的社会风尚，营造自觉履行和协助履行法律义务的良好氛围。

本决议自公布之日起施行。

**海南省第十五届人大常委会代表资格审查委员会**

# 关于个别代表的代表资格审查报告

——2023年8月28日在州第十五届人大常委会第十七次会议上  
州人大常委会代表资格审查委员会委员 马永燧

主任、各位副主任、各位委员：

海南藏族自治州第十五届人民代表大会代表常务委员会第十三次会议确认海南州第十五届人民代表大会代表为 248 名，出缺 5 名，预留机动名额为 2 名。

从州第十五届人民代表大会第四次会议到现在，因工作变动、退休等原因，代表程树山、李锦亭、切太加、赵晓萍、扎西、李松森、严秀芳 7 位同志提出请辞，原选举单位已接受本人的辞职请求，依据有关法律规定，其代表资格终止。

军队代表团选举的海南州第十五届人民代表大会代表于泽良因涉嫌严重违法，已依法罢免其代表资格。

近期，共和县依法补选王忠义、仁青多杰、拉毛央增、杨磊、崔勇为海南州第十五届人民代表大会代表；贵南县依法补选快欠端智为海南州第十五届人民代表大会代表；同德县依法补选多杰仁增、罗桑多旦为海南州第十五届人民代表大会代表；兴海县依法补选吴福安、赛尔桑、樊润元为海南州第十五届人民代表大会代表；军队代表团依法补选刘沈强为海南州第十五届人民代表大会代表。以上 12 位同志为出席海南州第十五届人民代表大会代表。

根据共和、贵南、同德、兴海县人大常委会和军队代表团的补选报告，按照选举法有关规定，州人大常委会代表资格审查委员会依法对以上 12 名代表资格进行了审查，确认其代表资格有效。

至此，海南州第十五届人民代表大会代表共 252 人。

以上报告，请予审议。

**海南州第十五届人大常委会代表资格审查委员会**

## 《关于个别代表变动情况的审查报告》的决定

——2023年8月28日在州第十五届人大常委会第十七次会议上

**主任、各位副主任、各位委员：**

近期，共和县依法补选王忠义、仁青多杰、拉毛央增、杨磊、崔勇为海南州第十五届人民代表大会代表；贵南县依法补选快欠端智为海南州第十五届人民代表大会代表；同德县依法补选多杰仁增、罗桑多旦为海南州第十五届人民代表大会代表；兴海县依法补选吴福安、赛尔桑、樊润元为海南州第十五届人民代表大会代表；军队代表团依法补选刘沈强为海南州第十五届人民代表大会代表。海南州第十五届人民代表大会常务委员会第十七次会议同意代表资格审查委员会的报告，确认王忠义、仁青多杰、拉毛央增、杨磊、崔勇、快欠端智、多杰仁增、罗桑多旦、吴福安、赛尔桑、樊润元、刘沈强的代表资格有效。

共和县、贵南县、同德县、兴海县和军队代表团的海南州第十五届人民代表大会代表程树山、扎西、切太加、严秀芳、李松森、李锦亭、赵晓萍因工作变动和退休等向原选举单位提出辞去代表职务。

军队代表团选举的海南州第十五届人民代表大会代表于泽良因涉嫌严重违法，已依法罢免其代表资格。

至此，海南州第十五届人民代表大会代表共 252 人。

**海南州第十五届人民代表大会常务委员会**

# 任 免 名 单

(2023年8月29日海南藏族自治州第十五届  
人民代表大会常务委员会第十七次会议通过)

免 去:

井永杰的海南州监察委员会主任职务;

决定任命:

牛得海为海南州监察委员会副主任;

公保项杰为海南州民族宗教事务委员会主任。

**常委会组成人员和列席人员分组讨论名单**

(2023年8月28日)

### 第一组

(共46人,其中:常委会组成人员15人,列席人员31人)

**召集人:** 力格加 马永焱  
马建宏 华旦 耿生成 力格加 马永焱  
李毛措 华旦扎西 张良善 余军民 李建军  
张文山 豆拉本 卡贝 肖长东 索南措

**列席人员:** 杨淑萍 尖参 赵世焱 崔勇 牛春林  
赵邦庆 曹东海 张朴 班玛旦周 王金山  
项欠 余庭旺 徐明 庞顺泽 项毛  
才旦 王寿平 贾国俊 娘先加 伍丛阳  
张磊 张智 张宁 乔世梅 杨万辉  
赵海萍 沈安介 李玉林 才华杰 多杰才让  
普日杰

**讨论地点:** 城北新区州会议中心二楼贵德厅

**记录:** 赵有明 彭果 东智才让

**工作人员** 拉毛措

### 第二组

(共 46 人, 其中: 常委会组成人员 14 人, 列席人员 32 人)

**召集人:** 加 曲 苑丹坚措  
三 措 马绍福 加 曲 苑丹坚措 公保多杰  
杜 森 索南才让 贡高辉 宁吉加 多杰才旦  
叶 白 更藏吉 白 雪 扎西措

**列席人员:** 樊润元 更登加 贾乃吉 快欠端智 邱元林  
加 洛 万玛措 杨保贤 孙振刚 齐海云  
宁秀加 闫 刚 卓玛才旦 程启智 强 来  
角巴加 才让加 卓玛本 高海瑞 拉玛仁增  
多杰本 吉毛措 青措卓玛 卜晓霞 哇赛加  
卓玛吉 张润玺 才让东主 许正平 周毛措  
星长年 董富中

**讨论地点:** 城北新区州会议中心二楼贵南厅

**记 录:** 王 芳 赵 浚 高 萌

**工作人员** 仁青措

## 海南州第十五届人大常委会组成人员

## 出席第十七次会议情况

本次会议应到常委会组成人员 36 名，实到 29 名，请假 7 名；  
列席会议人员 36 名，听会人员 27 名。

### 一、常委会组成人员出勤情况

#### (一) 参加会议的常委会组成人员 (29 名)

马建宏	三 措	华 旦	耿生成
马绍福	华旦扎西	杜 森	余军民
张良善	索南才让	加 曲	力格加
苑丹坚措	马永焱	公保多杰	李毛措
贡高辉	宁吉加	李建军	肖长东
多杰才旦	白 雪	张文山	豆拉本
叶 白	索南措	更藏吉	扎西措
卡 贝			

#### (二) 请假的常委会组成人员及事由 (7 名)

丁瑞毅	李林涛	崔海品	樊海峰
周太加	彭毛吉	兰措卓玛	